



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

언론정보학 석사학위논문

온라인의제와 전통적 미디어의제,
정책결정자 의제의 상호 영향력

2015년 2월

서울대학교 대학원

언론정보학과

박 소 영

국문 초록

이 논문은 미디어가 공중에 미치는 의제설정효과를 검증한 연구 및 미디어가 정책과정에 미치는 영향력을 탐구한 정책의제설정 연구결과를 기반으로, 변화하는 미디어 환경 속에서 포털 의제, 신문과 TV 의제를 포함하는 전통적인 미디어 의제, 대통령의 정책의제가 서로 영향력을 행사하는 국면을 실증적으로 분석해보았다. 이는 뉴미디어의 등장으로 인해 공공 이슈에 대한 정보를 습득하거나 생산 및 전파하는 과정에서 전통 미디어에 대한 의존도가 감소하며 사회의 의제주체가 다양화되고 있는 가운데 포털 미디어의 등장과, 포털이 결집하는 온라인 여론공중의 역할이 정책의제 형성 과정에서 새로운 의제권력으로 떠오르고 있다는 가정에 초점을 둔 것이다.

특히 이러한 상호작용성이 통일, 환경, 복지 등 고유한 정책의제 자체의 특성에 따라 다르게 나타날 것이라고 판단하고, 통일·외교·안보, 정치(대통령 및 정부조직 차원/ 공기업·공공기관 등 공적영역/ 국회 차원/ 전사회적 차원), 경제(거시적인 정부경제정책/ 정부 경제기조/ 정부 외적 경제요소), 교육, 보건·복지·고용, 문화·체육·관광, 환경, 공공질서·안전이라는 총 13개의 정책유형을 설정했다. 그리고 각각의 범주에서 나타나는 의제 간의 상호작용성을 분석하기 위해 신문의제, 방송의제, 대통령의제, 포털미디어의제, 포털공중의제를 대상으로 의제 현저성을 측정한 후, 다음과 같은 연구문제를 토대로 VAR 분석 및 그랜저 인과관계 검정을 실시하여 의제주체 간 상호작용의 역동성을 실증적으로 규명하고자 했다.

(연구문제 1) 정책의제설정 과정에서 전통적 미디어의제, 대통령 정책의제, 포털 편집자의제, 포털 공중의제간의 상호작용성은 각 정책의제 범주의 차이에 따라 어떻게 달라지는가?

(연구문제 2) 전통적 미디어(신문과 방송), 대통령, 뉴미디어(포털 미디어, 포털 공중) 중에서 정책의제설정과정에 가장 큰 영향력을 행사하는 의제주체는 무엇인가?

연구 결과, 우선 정책 범주의 특성에 따라 각 의제주체 간 상호작용의 역동성이 다르게 나타났다. 가장 활발한 상호영향력이 일어나는 것으로 나타난 정책 유형은 경제의제의 하위유형인 정부의 경제기조, 정치의제의 하위유형인 전사회적 차원의 정쟁, 그리고 환경 및 공공질서·안전 관련 정책영역이었다. 반면 통일·외교·안보 정책유형과 교육, 보건·복지·고용 관련 정책의제는 의제주체 간 활발한 상호작용이 나타나지 않았다. 더불어 전반적인 의제 상호작용 과정에서 전통적 미디어의제를 대표하는 신문의제와 방송의제는 서로에게서보다 포털 미디어 및 포털 공중의제와 더 큰 상호 영향력을 주고받고 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 온라인미디어의제와 온라인공중의제가 정책의제형성과정에 더 큰 영향력을 행사할 수 있는 발판이 마련되었다는 추정이 가능해진다.

둘째로, 정책의제 형성 과정에서 신규 미디어 지형에서 의제권력의 배분이 가속화되고 있음을 확인하였다. 연구에서는 신문과 방송, 대통령, 포털 미디어, 포털 공중 중 어떤 의제주체가 각각의 정책의제형성과정에서 가장 큰 영향력을 행사하는지 분석을 통해 밝히고자 했는데, 사전에 대통령이 주도하리라고 가정했던 통일·외교·국방, 대통령 및 정부조직 관련 정치 의제, 정부경제기조 관련 경제 의제 유형에서 대통령의 주도적인 영향력이 발견되지 않았다. 오히려 의제설정 과정에서 온라인 영역의 약진이 주목할 만한 결과였는데, 포털미디어의제와 포털공중의제는 총 13개로 설정한 정책유형 중 통일·외교·안보, 보건·복지·고용, 문화·체육·관광, 정치의제(전 사회적 정쟁 차원)의 4개 의제를 주도하는 것으로 나타나 가장 영향력 있는 의제설정자로 분석되었다.

이 연구에서는 탐색적으로나마 정책유형 자체의 고유한 특성이

의제설정과정에 관여할 수 있는 요소라는 점을 염두에 두고 거시적인 수준에서 정책의제설정과정의 역동성을 살펴보고자 했다. 또한 한국사회에서 거대한 여론 권력으로 부상하고 있는 포털 미디어를 연구대상으로 설정해 포털이 의제설정과정에 미치는 영향력을 실증하는 과정에서 현 사회의 거시적인 의제권력이 대통령과 전통적 미디어뿐 아니라 뉴미디어에도 분배되고 있는 맥락을 보여주었다는 점에서 의의를 갖는다.

주요어 : 의제설정효과, 포털, 포털의제설정, 정책의제설정,
VAR 모델, 그랜저 검정

학 번 : 2012-22952

목 차

제 1장 서론	1
제 1절 문제제기 및 연구목적	1
제 2장 기존 연구 검토 및 이론적 논의	4
제 1절 정책의제설정 연구의 전개 및 발전	4
1. 정책의제설정 과정에 수반되는 조건변인의 탐구	7
2. 정책의제설정 과정의 역동성 규명	10
3. 정책의제설정 과정에서 공중의 주체적 역할 조명	12
제 2절 뉴미디어의 등장 및 정책의제 설정과 정의의 변화	17
1. 뉴미디어의 등장: 정치의 미디어화, 그리고 의제설정과정에서 공중 역할의 변화	17
2. 포털 의제설정: 미디어 플랫폼 단위에서의 의제설정 영향력 논 의와 온라인 공중의 일상적 의제형성 활동	21
제 3절 정책 이슈 유형에 따른 의제 영향력의 변화	27
제 3장 연구 문제 및 연구 가설	33
제 4장 연구 방법	36
제 1절 연구 대상 선정 및 연구 방법	36
1. 분석 대상 선정 및 분석 기간	36
2. 분석 대상 변인의 의제 현저성 측정	39
제 2절 연구 절차	41

제 5장 연구 결과	46
제 1절 기초통계분석	46
제 2절 정책 유형별 의제변수 간 상호작용성	48
1. 정책 유형별 의제변수 간 상호작용성 분석	48
2. 소결	56
제 3절 정책의제설정 과정에 미치는 각 의제주체의 영향력 분석(연구 문제 2)	58
1. 정책의제설정과정을 주도하는 의제주체 분석	58
2. 의제영향력의 강도, 속도 및 지속도 비교	66
1) 정책결정자의제의 영향력	66
2) 전통적 미디어의제의 영향력	67
3) 뉴미디어의제의 영향력	70
4) 의제 영향력의 복합적 작용	74
3. 소결	81
 제 6장 결론 및 논의	83
제 1절 연구 요약 및 함의	83
제 2절 연구의 한계 및 후속 연구를 위한 제언	88
 <참고문헌>	89
 <Abstract>	99

<표 차례>

[표 1] 분석 기반이 되는 정책 유형 설정	32
[표 2] 연구의 분석 대상이 되는 각 의제주체의 구성요소	38
[표 3] 단위근 검정 결과	43
[표 4] 시차 검증 결과 예시: 통일·외교·안보의제(V1)	44
[표 5] 최적 시차 검증 결과	44
[표 6] 통일, 외교, 안보의제(V1) 기초통계량	46
[표 7] 통일, 외교, 안보/ 교육/ 보건, 복지, 고용 정책유형에서 나타난 의제 상호작용 분석 결과	51
[표 8] 문화, 체육, 관광/ 환경/ 공공질서, 안전 정책유형에서 나타난 의제 상호작용 분석 결과	51
[표 9] 정치 관련 정책유형에서 나타난 의제 상호작용 분석 결과	53
[표 10] 경제 관련 정책유형에서 나타난 의제 상호작용 분석 결과 ...	55
[표 11] 가설 2-1: 대통령의제의 주도가 가정된 정책유형 분석결과 ...	59
[표 12] 가설 2-2: 미디어의제의 주도가 가정된 정책유형 분석결과 ...	61
[표 13] 탐색적 분석: 방향성이 가정되지 않은 정책유형 분석결과	62

<그림 차례>

[그림 1] 미디어에 의한 정책의제설정의 조건화 모델	9
[그림 2] 정책의제설정과정의 피드백 모델	10
[그림 3] 인터넷이 매개된 공중 의제 설정 모형	13
[그림 4] 미디어별 하루 평균 기사·뉴스 및 시사보도 이용시간 추이 ...	22
[그림 5] 대통령과 전통미디어, 포털미디어 및 포털공중의 정책의제 상호 작용 모형	25
[그림 6] 포털사이트 네이버 ‘랭킹뉴스’와 청와대 홈페이지의 ‘대통령 연설’	37
[그림 7] 통일, 외교, 안보의제 관련 의제현저성의 변화	47
[그림 8] 경제의제(거시적 정부경제정책): 대통령의제가 신문의제, 온라인 공중의제에 미치는 영향력 비교	66
[그림 9] 정치의제(공적 영역): 방송의제에 의한 신문의제와 온라인공중 의제의 영향력 비교	68
[그림 10] 경제의제(외부현상): 신문의제에 의한 방송의제와 온라인미디어의제의 영향력 비교	68
[그림 11] 경제의제(외부현상): 방송의제가 대통령의제에 미치는 영향	68
[그림 12] 통일·외교·안보의제: 온라인미디어의제가 방송의제에 미치는 영향	70
[그림 13] 통일·외교·안보의제: 온라인공중의제가 신문의제에 미치는 영향	70
[그림 14] 보건, 복지, 고용 의제: 온라인미디어의제에 의한 방송의제와 대통령의제의 영향력 비교	72
[그림 15] 문화, 체육, 관광 의제: 뉴미디어의제가 전통미디어의제에 미치는 영향력 비교	72
[그림 16] 정치의제(전 사회적 쟁점): 온라인미디어의제가 신문의제, 방송 의제, 온라인의제에 미치는 영향력 비교	73

[그림 17] 정치의제(국회 차원): 온라인미디어의제와 대통령의제의 상호작용성	75
[그림 18] 정치의제(국회 차원):온라인미디어의제에 미치는 온라인공중의제와 대통령의제의 영향력 비교	75
[그림 19] 정치 의제(국회 차원): 신문의제의 대통령의제에 대한 영향력	76
[그림 20] 경제의제(정부 경제기조): 온라인미디어의제가 신문의제, 방송의제, 대통령의제에 미치는 영향력 비교	77
[그림 21] 경제의제(정부 경제기조): 방송의제가 온라인미디어의제에 미치는 영향력	77
[그림 22] 환경의제: 신문의제에 미치는 온라인미디어의제와 방송의제 영향력의 비교	78
[그림 23] 공공질서·안전: 온라인미디어의제와 온라인공중의제 간 상호작용	79
[그림 24] 공공질서·안전: 온라인공중의제가 온라인미디어의제와 신문의제에 미치는 영향	80

제 1장 서론

제 1절 문제제기 및 연구목적

민주주의는 정치 과정 전반에서 시민여론의 일정한 역할을 전제로 한다. 그러나 국민의 여론이 국가의 모든 일에 개입하는 것이 현실적으로 불가능한 대의민주주의 사회에서는, 보통 국민이 정치과정에 행사하는 가장 대표적인 역할을 선거권에 두고 있다. 국민이 직접 스스로를 대리하는 대표자를 선출하는 선거 과정은 국민의 역할을 민주주의 사회의 핵심적인 동력으로 자리매김하고 있으나, 이는 결국 일상적인 사건이 아니기에 실제 정치 현장에서 국민이 의견을 표명할 수 있는 기회는 그리 많지 않다.

그럼에도 정치 행위자들은 통치권력을 획득하기 위해, 혹은 국정의 주도권을 유지하기 위해 여론 동향을 의식하지 않을 수 없다. 그리고 이와 같은 필요에 지금까지 부응해 온 것이 신문과 방송 뉴스와 같은 전통적인 언론 미디어이다. 정책결정자들이 직접 공중 전체에 소구할 수 있는 창구가 제한되어 있고 공중이 접할 수 있는 정치과정에 대한 정보 또한 대부분 언론매체들의 보도에 기인하는 것이었기 때문에, 공중과 정책결정자 사이를 매개하는 필수적인 정보의 원천으로써 언론의 중요성이 강조된 것이다(Molotch et al., 1983). 언론은 암묵적으로 여론을 ‘대리’하는 것으로 여겨졌고(Kepplinger, 2007), 종종 실제 여론을 파악하기 위해 별도의 여론조사가 이뤄졌으나 이는 한정적인 이슈에 국한된 것에 불과했다.

그러나 뉴미디어의 등장으로 인해 정보를 습득하거나 생산 및 전파하는 과정에서 전통 미디어에 대한 의존도가 감소하며, 사회의 의제주체가 다양화되고 있다. 미디어 기술놀지의 발전으로 인해

오늘날 정치 행위자는 전통 미디어를 거치지 않고도 온라인 커뮤니티나 소셜 네트워킹 플랫폼 등을 통해 공중에게 직접 정책을 홍보하며 지지율을 극대화시킬 수 있는 기회를 가질 수 있게 되었고, 일반 공중은 자신들의 의견을 직접 정치행위자에게 개진하며 잘못된 정책 방향에 대해 보다 쉽게 이의를 제기할 수 있게 되었다. 이와 같은 과정에서 중요한 시사점은 공중의 의견이 여론조사를 통해 정제되거나 선거 등 특정한 절차 및 형식을 거치지 않고도 날 것 그대로의 형태로 세상의 빛을 볼 수 있게 되었다는 것이다.

동시에 발달한 뉴미디어가 새로운 뉴스 전달 통로로 기능하며 전통적 언론매체들이 의제 설정 과정에서 기존의 권위를 부분적으로나마 상실하게 되는 국면을 엿볼 수 있다. 한국에서 그 대표적 사례는 바로 인터넷 포털의 등장으로 인한 언론 환경의 변화이다. 최근 발표된 한국언론진흥재단의 <2013 언론수용자의식조사>에 따르면, 전국 만 19세 이상 인터넷 뉴스이용자 중 약 80%가량이 특정 언론사가 아닌 포털 사이트에서 뉴스를 이용한 것으로 조사되어, 포털 사이트가 온라인 공중의 지배적인 뉴스 획득 경로로 이용됨을 확인할 수 있다. 아울러, 미디어 별로 하루 평균 기사나 뉴스 및 시사보도 이용시간 추이를 비교했을 때 역시 포털이 텔레비전에 이어 수용자들이 두 번째로 많은 시간 이용하는 플랫폼으로 나타나며 포털 뉴스의 지배력이 재삼 확인되었다. 뿐만 아니라 뉴스에 대한 댓글과 추천 등 피드백 기능을 더해 여론 동향이 여과 없이 나타날 수 있는 장을 마련하고 있는 포털은 능동적인 온라인 여론까지 결집할 수 있게 되며 새로운 미디어 권력으로 부상하고 있다. 이는 과거 전통적 언론미디어를 통해 간접적으로 여론동향을 확인했던 정치행위자들이 포털뉴스에서 형성되는 여론을 쉽게 간과할 수 없게 되었음을 시사한다.

과거 의제설정이론에서 확증해왔던 ‘언론매체가 강조하는 의제가 공중이 중요하게 생각하는 의제에 영향을 미친다’는 기본적인 가정은 미디어의 권력현상의 가장 근본적인 기반으로 작용해왔다. 그리고 확대된 미디어의 권력이 공중의제뿐 아니라 한 나라의 정책을 결정하는

엘리트 정책결정자의 정책의제에까지 영향을 미친다는 정책의제설정연구의 가정은 한 사회의 의제형성 과정에서 미디어가 갖는 잠재력에 대한 논의가 재점화되는 계기가 되었다. 그러나 지금까지의 의제설정 연구에서는 의제설정 과정에서 공중의 역할을 아예 배제하거나, 혹은 언론이나 정책결정자 등 다른 의제주체의 의제설정에 노출되는 수동적 존재로 가정하는 경향이 빈번했다. 또한 뉴미디어가 정책의제설정 과정에서 어느 정도의 영향력을 가질 수 있을지에 대해서도 아직 충분한 실증적 연구가 이루어지지 않고 있다. 때문에 언론을 매개해 뉴스를 전달하는 새로운 미디어 플랫폼 및 미디어를 통해 정치 현상에 참여하며 능동적인 여론을 형성해 온 공중의 의제주체적 역할의 규명이 제한되어 온 측면이 있고(Benkler, 2006; Cobb & Elder, 1971; 김성태·이영환, 2006; 이완수, 2009), 이는 나아가 다양한 행위자들이 참여하는 한 사회의 정책의제설정 과정의 역동적인 상호작용을 온전히 설명하는 데 한계로 작용할 수밖에 없다.

이에 본 연구에서는 과거 주로 신문, 방송 등 언론매체와 정책결정자가 공조한다고 여겨졌던 정책의제의 설정과정에 새로운 의제권력으로 떠오르고 있는 포털의 등장과, 포털이 결집하는 온라인 여론공중의 역할이 또한 새로운 행위자로 등장하는 맥락에 초점을 두고 있다. 따라서 정책의제설정 과정에서 포털 미디어와 전통 미디어, 정책결정자의 의제 상호작용 과정에 대한 탐구를 통해 과연 각각의 주체가 정책공론의 장에서 어떤 방식으로 상호작용하며, 온라인 미디어 및 온라인 공중이 이 상호작용 속에서 어떤 영향력을 행사하는지 규명하려 한다.

제 2장 기존 연구 검토 및 이론적 논의

제 1절 정책의제설정(policy agenda-setting)

연구의 전개 및 발전

커뮤니케이션학 분야의 주요 이론 중 하나인 의제설정이론은 1972년 발표된 맥콤즈와 쇼(McCombs & Shaw)의 채플힐(Chapel Hill) 연구에서 출발한다. 이들은 1968년 실시된 대선 과정에서 언론매체들이 강조하는 의제가 국민이 중요하게 생각하는 의제에 반영되었다는 것을 실증하며, 공중의제에 대한 언론매체의 관여를 밝혀냈다. 이는 개인이 지각하는 현실은 실제로 존재하는 객관적인 것(world outside)이 아닌 그들이 존재한다고 ‘생각’하는 환경에 대한 ‘상’(pictures in our heads)일 뿐이며, 개인과 세계를 매개하며 이 상을 주조하는 주요한 요인이 언론이라는 리프만(Lippmann, 1922)의 통찰을 지적 기반으로 삼고 있다. 이 연구는 당시 의견이나 태도가 아닌 인지(perception)라는 새로운 수용적 관점을 조명, 미디어의 효과가 수용자의 선택적 인지(selective perception) 작용 때문에 극히 제한적인 수밖에 없다는 연구결과(Klapper, 1960)들을 반박하며 미디어 효과를 재확인했다는 의의를 지닌다. 그러나 그 이론적 저변을 넓히는 과정에서 이내 새로운 의문에 직면하게 되는데, 이는 기존 의제설정 연구가 미디어 의제가 형성되는 과정을 생각하지 않고 그저 주어진 것으로 받아들이고 있었기 때문이다(Carragee, Rosenblatt & Michaud, 1987).

이에 “누가 미디어 의제를 설정하는가”라는 문제의식에 초점을 둔 많은 연구가 진행되었다. 맥콤즈(2008)는 이를 종합해 미디어 의제의 출처(source)가 되는 여러 요인들을 뉴스거리가 될 만한 외적 사건들이나 미디어에 정보를 제공하는 공적 기관, 홍보회사·유력

언론매체(leading media)라는 세 부분의 층위(layer)로 구성하고 있다. 나아가 의제의 형성 과정이 거시적인 사회적 맥락에서 사회의 여러 구성요소들이 서로 영향을 주고받는 관계성을 띄고 있음을 고려할 때, 연구대상이 되는 의제 주체를 보다 넓은 관점에서 생각할 필요가 있었다.

로저스 등(Rogers & Dearing, 1988)은 이 점을 지적하며 영향을 받는 대상 의제의 범위를 공중, 미디어, 정책결정자 의제로 넓혀 전 사회적 의제설정 과정의 이해를 도모할 수 있다고 보았는데, 각각을 ‘공중의제설정(Public agenda setting)’, ‘미디어의제설정(Media agenda setting)’, 그리고 ‘정책의제설정(Policy agenda setting or Political agenda setting)’의 세 가지 분야로 규정했다. 한편 소로카(Soroka, 2002) 또한 의제를 설정하는 실체 또는 주체로써 매체(media), 정책(policy), 대중(public)의 3요소를 거론했다. 즉, 사회적 현상으로 나타나는 의제설정과정을 보다 온전히 설명하기 위해서는 언론(미디어)뿐 아니라 공중·정책입안자 등 주요 의제 주체의 역할도 중요하며, 이들의 관계와 상호작용 과정이 충분히 규명되어야 한다는 것이다. 이처럼 의제설정 연구전통에서의 이론적 간극을 좁히고자 하는 여러 시도들 속에서 ‘정책결정자가 대중의 주목을 받을 사회적 이슈에 대해 의사결정을 내리는 과정(Cobb & Elder, 1972)’인 정책의제설정 연구에 대한 관심이 증가했다.

앞서 언급했듯, 정책의제설정 연구는 정부나 선출된 공직자들의 정책의제를 연구의 주요 종속변수로 개념화한 연구들을 포함한다(Rogers et al., 1993). 의제설정이론의 기본적 논리에 적용하면, 언론미디어의 보도나 공중이 중요하게 생각하는 의제가 정책결정자들의 정책적 우선순위에 영향을 미친다는 것이 근본적인 전제가 될 수 있다. 그러나 과거 커뮤니케이션학 분야에서 공중의제설정과 미디어 의제설정 연구에 대한 관심에 비해 정책의제설정에 대한 연구는 도외시되는 측면이 있었다(Rogers & Dearing, 1988). 결과적으로 미디어의제설정

연구와 공중의제설정 연구를 포괄하는 의제설정 연구는 커뮤니케이션 학계에서 주도된 반면 ‘정책의제설정’에 대한 연구는 정치, 정책, 사회학 등의 여타 사회과학 계열에서 집중적으로 이루어졌다.

처음 정책의제설정에 관한 연구에서 여러 학자들의 공통적인 문제의식은 사회문제의 정책 의제화 과정 및 정부에서 다루지는 사회문제와 다루지지 않는 사회문제의 차이가 무엇인지를 밝히는 데 있었다. 보다 구체적으로는 주로 정부, 의회, 정당 등의 정치적 행위자가 정책이슈를 다룰 때 어떻게 그들의 우선순위를 결정하는지, 왜 특정 이슈에는 관심을 기울이는 한편 다른 이슈에는 관심을 두지 않는지, 왜 어떤 주제에 관해 결정을 내리거나 특정한 태도를 취하는지 등에 의문을 갖고 이를 설명하고자 했다(Baumgartner & Jones, 1993; Cobb & Elder, 1971; Kingdon, 1984; Klingemann, Hofferbert, & Budge, 1994; Laver & Budge, 1992). 그리고 연구자들은 이러한 문제에 미디어의 영향력이 일부 개입할 수 있다고 가정했다. 자연히 초기 정책의제설정 연구의 관심은 주로 미디어가 정책의제설정에 어떠한 영향력을 발휘하는지 그 효과를 입증하는 데 집중되었으나(Cobb & Elder, 1972; Kingdon, 1984), 후기로 갈수록 그 연구경향은 효과 자체보다도 효과가 발현되는 상황적 조건들과 효과가 일어나는 과정을 밝히려는 시도들로 확장된다.

그리고 1980년대 중반에 이르러 각각 분리되어 발전하던 커뮤니케이션학과 정치학에서의 정책의제에 관한 연구경향이 맞물리기 시작하는데, 이는 커뮤니케이션 연구자들의 관심분야였던 미디어의제와 공중의제가 정치학자들의 관심분야인 정책의제에 어떤 영향을 미치는지에 대한 각 분야의 관심이 일치한 결과였다(Walgrave & Van Aelst, 2006). 그리고 분리된 학문분야의 장벽을 넘어 정책의제설정에 관한 수많은 연구들을 통합해 정책의제설정의 이론적 기틀을 다지려 하는 시도가 지속되어 왔는데, 주된 성과는 크게 1)정책의제설정이 이루어지는 특정한 조건의 탐구, 2)정책의제설정 과정의 역동성 규명, 3)정책의제설정 과정에서 공중의제의 역할 조명이라는 세 가지 흐름으로 나누어 살펴볼 수 있다.

1. 정책의제설정 과정에 수반되는 조건변인의 탐구

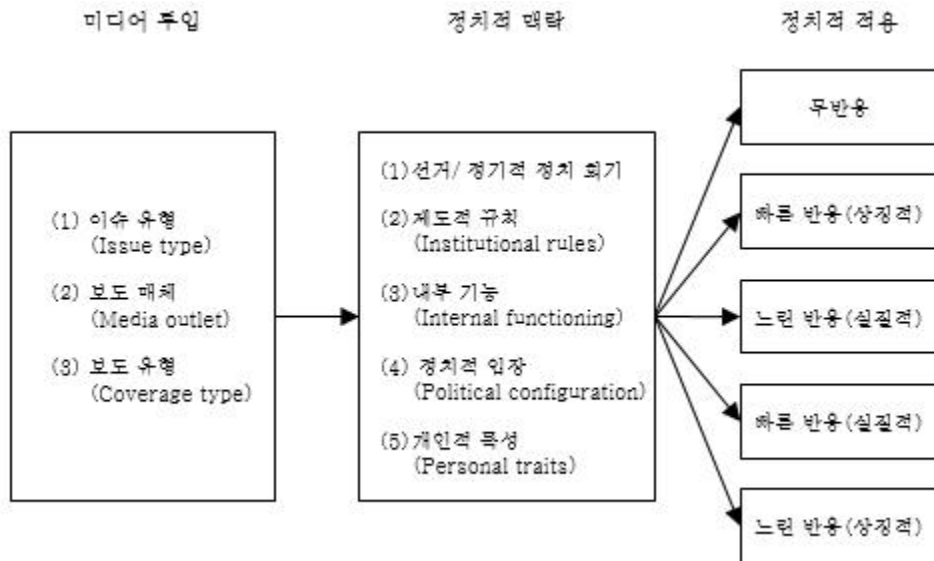
정책의제설정에 관한 초기 연구들에서부터 두드러지게 나타난 차이점은 연구대상이 되는 이슈 특성의 차이이다. 일상적 사건과 예외적인 사건에 대한 보도, 이슈에 대한 미디어의 보도기간과 강도, 문제에 대한 책임소재가 명확히 드러나거나 드러나지 않은 보도 등(Cobb, 1972; Kingdon, 1984; Lang, 1991; Pritchard, 1992) 각각 다른 이슈의 특성에 따라 정책의제의 형성과정과 미디어에 의한 영향력이 크게 달라진 것이 여러 학자들에 의해 지적된 바 있다(Bartels, 1996, Soroka, 2002). 그 외에도 정치적 의제의 범위-연설 등 상징적 의제인지, 아니면 실제로 정책이 수립되거나 예산이 집행되는 실질적 의제까지 포함하는지-와(Walgrave & Nuytemans, 2004), 이슈가 전달되는 미디어 플랫폼의 차이(Bartels, 1996) 정부 출범 혹은 선거 기간 등 시간적 특성(Protess, Cook et al., 1991)과 같은 다양한 변인들이 정책의제설정과정에 관여하는 요소들로 거론되었다. 특히 왈그라브 등(Walgrave & Van Aelst, 2006)은 위와 같이 정치학 분야와 커뮤니케이션 분야에서 다소 개별적이고 파편적으로 제시되던 연구결과들을 바탕으로 정책의제설정 과정에 관여하는 변인들을 정리하여 정책의제설정 연구의 이론적 기반을 다지고자 했다.

우선 이들이 주목한 것은 정치학과 커뮤니케이션학 분야에서 지속되어온 연구의 결과들이 일관적인 방향성을 띄지 못하고 있다는 것이었다. 지금까지 정책의제설정 연구는 미디어 의제가 대통령, 의회, 정당 등 정책결정자의 의제설정 과정에 미치는 영향에 초점을 맞추고 있었는데, 정치학 분야에서 연구가 이뤄진 경우 미디어 의제의 정책결정자 의제에 대한 영향력이 매우 미약하거나 오히려 정책결정자의 정책의제가 미디어 의제를 설정하는 것으로 나타난 한편, 커뮤니케이션 학자들이 연구를 주도한 경우는 미디어의 정책의제에 대한 영향력이 상당히 뚜렷한 것으로 나타났다. 게다가 각각의 학문 분야에서는 서로

연구결과가 상반되는 이유에 대한 논의 과정을 거치지 않고 있었기에 정책의제설정 연구의 이론적 통합을 위한 진전이 이루어지지 않았다고 판단하고, 독립변수(미디어의제)와 종속변수(정책의제)를 실증함에 있어 각 분야에서 이루어진 연구들의 제반 환경과 조건, 연구방법 등을 분석해 각 연구들 간의 주요한 차이점을 밝혀내고자 했다. 정치학에서의 연구에 비해 커뮤니케이션학 분야의 연구에서 미디어의 정책의제설정 효과가 더욱 강하게 확인됐다면, 두 연구의 차이를 통해 “어떤 특정한 환경에서” 그러한 효과가 강화되는지 그 요인들을 살펴 정책의제설정 연구에 이론적 함의를 더할 수 있을 것이기 때문이다. 분석 결과, 뉴스 창구로써의 미디어 플랫폼(Media Outlet: TV·신문·잡지·전자미디어), 이슈의 속성, 분석대상이 되는 정책의제의 범위, 시간적 특성(선거기간·비선거기간)이라는 4가지 기본적인 연구 설계의 선택에 따라 각 분야의 연구결과가 각각 다르게 나타나고 있음이 드러났다.

하지만 단순히 미디어 효과의 조건요소들만을 고려하는 것은 이론화하기에 불충분했다. 기존의 정책의제설정 연구에서는 미디어 메시지의 대상이 되는 정치행위주체의 특성 등에 대한 고려가 부족했는데, 이는 비교적 견고한 이론적 기틀을 확립한 미디어의 공중에 대한 의제설정효과가 ‘모든 개인이 미디어 메시지에 동일하게 반응하지 않는다’는 점을 고찰하며 수용자의 정향욕구(need for orientation)나 불확실성(uncertainty)에 대한 반응 등 개인적 특성을 밝히는 데 주력(Weaver, 1977)했던 것과 비견되는 대목이다. 또한 개인과 달리 정책결정자들은 정책의제에 대한 반응에 있어 그들의 직위와 그들을 둘러싼 정치체제의 구조적 특성에서 자유로울 수 없다고 판단했다. 이에 예산심사 기한과 국회 회기와 같은 제도화된 규정(institutional rule)과 정당 내부에서의 의사결정 과정 등 정책행위자를 제한하는 내부적 기능(internal functioning), 정책행위자의 정치적 위치(position), 그리고 정책행위자의 개인적 특성의 4가지 구성요소를 포함하는 정치적 맥락(political context)을 정책의제설정에 영향을 미치는 요인으로써 개념화하고, 정치적 맥락과 앞서 정리된 미디어 요인의 복합적 작용이

정책행위주체의 반응에 영향을 미칠 것이라고 주장하며 아래와 같이 미디어에 의한 정책의제설정 효과를 도식화하는 모델을 구상했다.

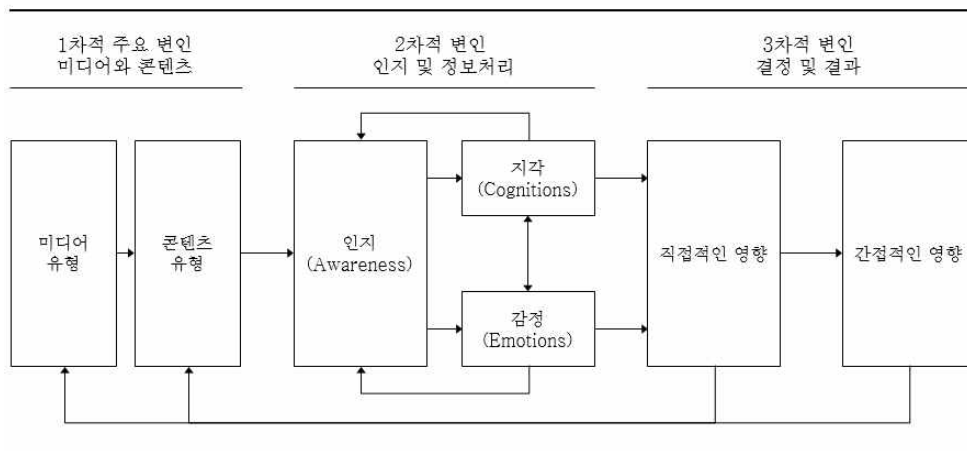


[그림 1] 미디어에 의한 정책의제설정의 조건화 모델 (Walgrave & Van Aelst, 2006)

이들은 후속 연구에서도 정책결정자의 특정 의제에 대한 관심이 정당의 성명서에서 측정되는 특정 의제에 대한 선호(preference), 미디어 보도에서 획득하는 정보(information), 정부나, 여당 혹은 야당이나는 등의 제도적 지위(institutional position)의 상호작용에 의해 달라진다는 결과를(Walgrave, Zicha., & Vliegenthart, 2009) 실증하는 등 정책의제설정 과정에 관여하는 조건변인의 탐색과 정교화를 위한 노정을 지속하고 있다.

2. 정책의제설정 과정의 역동성 규명

전술한 미디어의 정책의제설정 모델이 정책의제설정의 영향력이 발현될 수 있는 특정한 조건 요소들의 탐색에 주력한 것과 달리, 한편으로는 정책의제설정 과정의 동태성에 초점을 맞춰 미디어 의제와 정책의제설정의 상호작용 과정의 역동성을 규명해 이론화하고자 하는 움직임도 일어났다(Baumgartner & Jones, 1993; Kepplinger, 2007; Walgrave et al., 2010; Wolfe, Jones., & Baumgartner, 2013). 먼저 케플링거(Kepplinger)는 매스미디어와 정책결정자간의 직접적인 상호간(reciprocal) 효과에 주목하며 1)언론보도와 언론기관, 2)보도의 대상이 된 정책결정자의 인지(awareness)와 정보처리(processing of information), 3)대상 및 제삼자에 관한 관찰 가능한 영향(observable effects on subjects and others)이라는 세 가지 변수의 작용을 통해 정책의제설정과정을 파악할 수 있다는 환류(feedback) 모델을 제안하고 있다.



[그림 2] 정책의제설정과정의 피드백 모델 (Kepplinger, 2007)

이 모델에서는 미디어와 정책결정자라는 두 주요 의제주체가 모두 영향력을 행사하는 원인임과 동시에 영향력에 노출되는 대상으로써 해석될 수 있다. 즉, 언론에서 특정 이슈를 보도하면, 정책결정자가 인지적 정보처리 및, 감정적 정보처리를 병행하여 해당 이슈에 대한 정보를 처리하고, 보도에 대한 정책결정자의 직접적인 대응 및 역시 동일한 보도에 노출된 제 3자들의 정책결정자에 대한 반응에서 기인하는 간접적인 대응이 다시 언론보도의 출처가 될 수 있다는 순환 과정을 도식화하고 있는 것이다. 이는 과거 많은 연구들이 전통적으로 정책결정자에 대한 매스미디어의 영향력에 대해 공적 행위자(public actor)-> 미디어 보도-> 수용 공중-> 정책결정자라는 4단계의 선형적 모델을 가정(Molotch, Protest, & Gordon, 1983)하는 데 대해 정책결정자가 미디어 보도에 직접적으로 노출될 수 있는 상황을 설명하기 위한 시도였다.

나아가 왈그라브 등(2010)의 연구자들은 그간 정적(positive)인 상호작용으로만 여겨졌던 미디어와 정책행위자간의 의제설정작용의 부정(negative)인 측면을 조명해 유형화하고자 했다. 이는 미디어와 정책행위자간의 상호작용이 정적인지(다른 행위자에 대한 의제영향력 발생), 부정적인지(다른 행위자에 대한 의제영향력 부재) 살펴 정책행위자나 미디어의 의제 설정뿐 아니라 의도적인 의제 축소를 이론적으로 설명하려 한 것이다. 이들은 이를 미디어가 주도하는지, 정책결정자가 주도하는지에 따라 상호작용의 유형을 4가지 경우로 개념화하고 벨기에, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴을 포함하는 유럽 5개국 국회의원들을 대상으로 서베이를 실시해 개념화했던 효과가 나타난다는 것을 실증하고 있다.

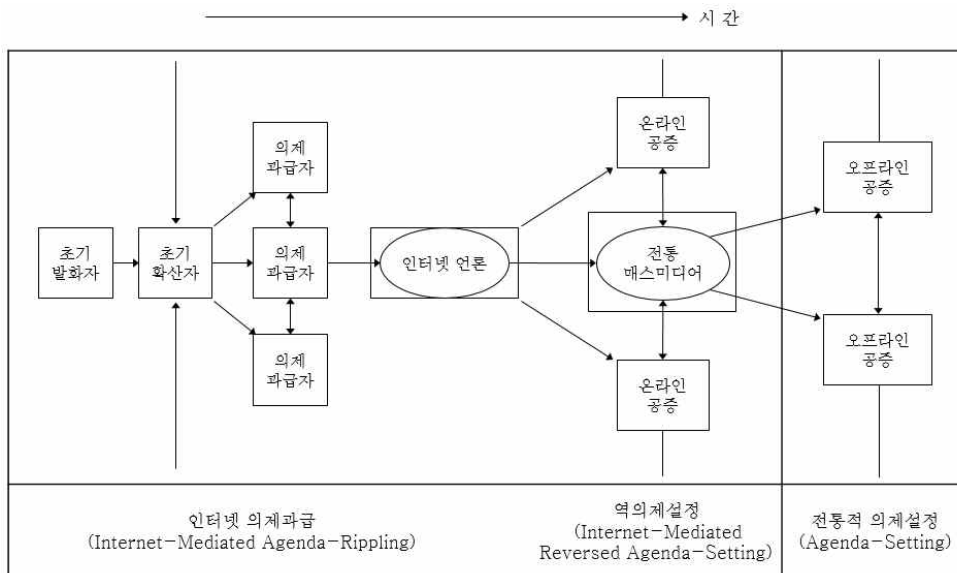
3. 정책의제설정 과정에서 공중의 주체적 역할 조명

마지막으로 정책의제 설정 과정에서 공중의 역할에 대한 인식의 변화를 주지할 필요가 있다. 미디어 의제와 정책 의제, 그리고 공중 의제에 의한 전체적인 의제설정 과정이 기존의 많은 연구에서 언급된 바 있으나, 이 세 의제를 한데 포괄해 실증적 차원에서 규명하려는 시도는 상대적으로 저조한 편이었다(Maher, 2001; Rogers & Dearing, 1996; Rogers, 2004). 이는 대체로 정치학 또는 사회학 계통 연구에서는 대중이 어떻게 정책의제에 영향을 미치는지에 천착한 반면, 커뮤니케이션 학계에서는 매스미디어가 어떻게 공중의제에 영향을 미치는지를 밝히는 데 치중한 결과였다(Rogers, 2004). 또한 사이버 공간의 새로운 공론장으로써의 역할과 이를 통한 능동적이고 적극적인 시민의 정치참여 가능성이 부각되었음에도 불구하고(Rheingold, 2002), 기존의 연구들은 실제 정책의제설정과정에서 공중의 변화하는 위상의 분석보다 사이버 정치 및 전자민주주의의 실현 가능성에 초점을 둔 경우가 많았다(홍성운, 2009).

이에 기존 의제설정 연구의 주요한 축이었던 언론미디어와 정책결정자에 더하여 정책의제설정에서 공중의 주도적인 역할이 작용하는 국면을 포착하고 설명하려는 시도들도 더해졌다. 공중의 자발적인 온라인 네트워크에의 참여를 통해 구축된 공중의제가 정책의제로 채택되고 집행되는 과정을 특정 이슈들을 중심으로 분석하고자 한 연구들이 지속되었고(조화순·송경재, 2004; 김지윤·김성태, 2007; 홍성운, 2009), 특히 김성태·이영환(2006)은 인터넷 공간의 기존 미디어에 대한 대안적 특성, 방대한 콘텐츠 수용성, 상호작용성 및 능동적 수용자의 등장에 주목하여 ‘역의제설정(reversed agenda-setting)’과 ‘의제 파급(agenda-rippling)’이라는 의제설정연구의 새로운 이론적 관점을 제시하고 있다. 이들은 2002년 한미행정협정(Status of Forces Agreement: SOFA)¹⁾개정 문제를 주요 의제화

1) 1966년 7월 9일 조인되어, 1967년 2월 9일 발효된 주한미군의 법적 지위에 관한 한·미 양국의 협정.

시킨 여중생 추모 대규모 촛불 시위, 2004년 친일인명사전 모금, 2005년 대구에서 일어난 간호조무사 신생아 학대, 2005년 황우석 논문 조작 사건 등 10가지 사례들을 들어 해당 사건들이 1)익명의 평범한 시민 커뮤니케이터를 통한 최초의 발화, 2)초기 확산자(agenda rippler)를 통한 의제의 확산, 3)온라인 공간에서 특정 이슈들의 부각 및 인터넷 언론을 통한 보도, 4)전통적 매스미디어에서의 보도 단계를 통해 중요 의제화되는 과정을 거쳤다는 사실을 발견하고 이를 아래와 같이 모델화시키고 있다.



[그림 3] 인터넷이 매개된 공중 의제 설정 모형 (김성태·이영환, 2006)

지금까지 정책의제설정을 경험적으로 실증하려는 과정에서 공중의 제에 대한 관심은 상대적으로 저조했다. 그러나 이 모델은 온라인 환경이 발달하며 시민들이 자유롭게 자신의 의견을 인터넷 공간에 게재하는 등 다양한 통로를 통해 정책과정에 직접적인 목소리를 낼 수 있게 되면서, 정책의제에 주도적인 영향력을 행사할 수 있게 되는 공중의 잠재력을 확인할 수 있는 하나의 가능성을 제시한다는 점에서 의의를 갖는다.

위와 같은 논의들을 기반으로, 현재까지 국내외에서 미디어의

정책설정이론 효과에 관한 연구들이 진행되어오고 있다. 비록 아직까지 커뮤니케이션 학계에서 정책의제설정에 대한 관심은 저조한 편이라고 지적되고 있음에도(Wolfe et al, 2013), 몇몇 학자들의 지속적 탐구를 통해 정책의제설정 연구는 이론화를 위한 도정을 계속하고 있다. 현재 연구자들은 주로 대통령의 연설과 의회의 질의응답, 공청회, 통과되는 법안, 예산안 수립 등 정부·정당·의회 등의 정책행위를 종속 변인으로 설정해 미디어 의제의 영향이 발현되는 특정한 조건들을 규명하는 작업을 거쳐 조건화 모델의 유효성을 공고히 하며 새로운 조건변인을 모델에 추가하고자 하는 노력을 지속하는 한편, 정책의제설정 과정에서 미디어-정책결정자-공중 3요소의 상호작용성 혹은 영향력의 방향을 명확히 밝히기 위해 기름유출사고·환경·마약·외교정책(Entman, 2004; Haque, 2013; Shoemaker, Wanta, & Legget, 1989) 등 특정 정책이슈 혹은 정책분야를 특정하여 사례 연구를 거듭하고 있다.

그러나 각각의 모델은 한계를 내포하고 있다. 일단 왈그라브의 조건화 모델은 미디어의 정책결정자에 대한 일방적 영향력을 전제하여 미디어와 정책결정자 간의 상호작용을 모델 내에 고려하지 않고 있으며, 영향을 미칠 수 있다고 생각되는 모든 변인들을 소진적으로(exhaustive) 포괄하기에 주력했기 때문에 주요한 변인들과 주변 변인들을 수많은 후속 연구들을 통해 선별해내며 모델을 정교화하는 과정을 거쳐야만 한다. 한편 케플링거의 피드백 모델은 미디어와 정책결정자 간의 상호작용성을 모델 내에 고려하며 의제설정과정의 역동성을 포착하려 했으나, 그 기본적인 가정을 정책결정자가 미디어 의제에 ‘직접적으로 노출되는’ 경우에만 두고 있다. 또한 미디어의 영향력이 정책결정자의 ‘인지적, 감정적 정보처리과정’에 의해 발현된다고 전제하며 시스템적 접근을 배제하기에 언론의제와 정책의제의 상호관계를 파악하기 위해서는 정책결정자를 대상으로 설문조사나 심층인터뷰를 실시할 수밖에 없게 된다. 보통 정책결정자를 연구대상으로 삼는 것은 그 접근에 한계가 있으며, 모델의 유효성 확인에 있어 이들의 답변에 전적으로 의존할 수밖에 없게 되기 때문에 객관적 타당성 검증에 제한이

따를 수밖에 없다.

이에 더하여 앞선 두 모델이 공히 간과하고 있는 것은 공중 의제의 역할이다. 조건화 모델은 정책결정자들이 미디어 의제에 공중이 생각하는 의제의 중요도가 반영된다고 인식하는 한 정책결정자에 대한 미디어 의제의 영향력을 실증할 때 공중의제와 미디어의제 간 선후관계를 규명할 필요가 없다고 주장하며 정책의제설정 과정에서의 공중 의제의 역할을 원천적으로 배제하고 있다. 한편 피드백 모델은 정보처리 과정의 일부로 정책결정자에 의한 여론동향의 평가 요소를 고려하고 있으나, 여기서의 여론은 실제 공중의 여론동향이 아니라 여론을 대리하는 act as a surrogate for public opinion 뉴스나 인터뷰, 사설 등에서의 평가, 권고, 요구사항 등의 언론보도 내용을 일컫는다는 점이 한계로 남는다. 이는 뉴미디어의 등장으로 조명되는 능동적인 공중의 의제주체적 역할을 고려하지 못한 결과라고 평가할 수 있을 것이다. 한편 국내에서 진행된 송경재, 김성태, 홍성운 등의 연구에서는 뉴미디어의 등장에 따른 공중의 역할을 재조명하고 이들의 잠재력이 정책채택과정에서 발현될 수 있다는 함의를 제시했다는 의의가 있으나, 이들의 연구는 이론적 사례 분석에 국한되어(McCombs, 2004) 일상적인 정책의제형성 과정에서의 공중의 움직임과 영향력을 설명하지 못하며, 왜 특정 이슈가 의제화될 정도로 공중의 주목을 받거나 받지 못하는지에 대한 근본적인 의문을 남기고 있다.

사실 공중 의제의 역할은 정책의제설정의 초기 이론화 과정부터 지속적으로 논의된 바가 없었던 것은 아니다. 앞서 밝혔듯 일찍부터 공중의제와 미디어 의제, 정책 의제가 함께 속하는 정책의제설정 프로세스의 개념이 적시된 바 있음에도(Dearing & Rogers, 1996) 이들을 실증한 연구는 드물었고, 세 의제주체를 함께 분석한 연구에서도 의제형성과정에서 공중의 주도적 위상을 드러내는 연구는 없었다. 많은 연구들이 주로 특정 정책 사안에 따른 공중의제와 정책의제, 미디어의제에서 나타나는 1차·2차적 의제설정 과정에 주목하거나(Soroka, 2002; Tan & Weaver, 2007)²⁾ 정책의제설정

과정에서의 영향력은 정책결정자와 미디어, 공중 각 주체에게 분배된 상대적 정보의 양에 따라 결정된다고 주장하며, 분배된 정보의 양에 따른 각 의제주체의 상호작용 분석을 위한 이론적 발판 정립을 시도한 연구도 있었다(Baum & Potter, 2008). 무엇보다도 연구 진행 시 정책의제설정과정에서 정제된 여론조사나 설문조사 결과로 민심의 향방을 포착하려 한 시도가 많기에 공중의 생생하고 역동적인 커뮤니케이션 과정에서 발생하는 정책논의의 잠재력에 대한 모색은 제한되어 온 측면이 크다. 최근엔 SNS가 공중을 포함한 여러 의제주체에 의해 직접적인 소통의 통로로 기능하며 정책의제설정과정에 대한 논의에 새로운 관점을 제시하고 있음에도(Dekker, 2013), 이를 통한 공중의 의제주체적 역할이 규명되기 위해서는 아직 더 많은 후속 연구가 뒤따라야 한다.

결론적으로, 지금까지 진행된 연구들을 검토해 보면 기존의 논의들은 정책의제설정 과정의 역동성을 제한적으로 포착하고 있으며, 특히 뉴미디어의 발달에 힘입어 공중이 선거나 예외적인 몇몇 사건이 아닌 일상적인 정치과정, 정책의제설정과정 전반에서 의제권력을 획득할 수 있게 되는 맥락을 간과하고 있음을 알 수 있다. 이에 본 연구에서는 다음 절에서 한국의 고유한 미디어 환경, 그리고 심화되는 정치 미디어화 현상의 탐구에 기반해 정책의제설정의 새로운 일면을 포착하기 위한 이론적 논의를 이어갈 것이다. 그리고 현 박근혜 대통령 취임 이후의 정책의제들을 분석대상으로 삼아 한국 사회에서 정책의제설정 주체들의 상호작용과 과정상의 역동성을 탐색하고자 한다. 이는 국가원수인 대통령에게 헌법에 의해 부분적으로 입법이 가능한 행정부의 수장이라는 강력한 권한까지 부여해 ‘제왕적 대통령제(Imperial Presidency)’라고까지 지적되는 우리나라의 정치 현실에서, 뉴미디어와 온라인 공중 여론이 정책의제설정 과정에 행사하는 영향력의 크기를 실증할 수 있는 기회가 될 것이다.

2) 1차 수준의 의제설정은 이슈나 대상의 상대적 현저성(salience)에 초점이 맞춰져 있다면, 2차 수준의 의제설정은 이슈나 대상의 속성(attributes)에 대한 상대적 현저성에 주목한다(Weaver, 2007).

제 2절 뉴미디어의 등장 및 정책의제 설정과 정의의 변화

1. 뉴미디어의 등장: 정치의 미디어화(mediatization of politics), 그리고 의제설정과정에서 공중 역할의 변화

오늘날의 정치 현상이 미디어와 밀접히 관련되어 있다는 것은 주지의 사실로, 의회민주주의가 ‘미디어 민주주의’로 바뀌었다고 강조될 정도이다(Meyer, 2001). 이 같은 주장은 이미지 정치로 정책보다는 사생활과 주변적 일화들에 초점을 맞춰 유권자의 이성보다는 감성에 소구하여 지지를 얻어내려는 정치인들의 전략을 비판하려는 의도로 언급되었으나, 현대 사회의 정치 과정에서 미디어와 정치의 긴밀한 연관성을 단적으로 드러내고 있다고 볼 수 있다. 많은 학자들은 점차 견고해지는 매스미디어와의 관계로 인한 정치의 변화를 이른바 ‘정치의 미디어화’라고 규정해왔다. 이는 미디어가 사회 전반에 행사하는 영향력이 점점 커지며 정치시스템과 같은 특정 체계뿐 아니라 전체 사회가 매스미디어에 의해 형성되고 매스미디어에 의존하게 되는 과정을 일컫는다(Mazzoleni & Schulz, 1999). 이 관점에서는 미디어 역할이 정치 시스템의 우위에 있다고 가정하고, 미디어가 정치적 과정에 장기적인 영향력을 행사하며 심지어 정치 기관이나 정치 행위자에 비해 그 중요성과 영향력이 더욱 크다고 주장한다. 그리고 미디어화가 유럽 정당의 구성(Donges, 2008) 그리고 의회 의원들의 행동에 영향을 미쳤다(Elmelund-Præstekær, Hopmann, & Nørgaard, 2011)고 결론짓는 몇몇 경험적 연구가 부족하나마 이론의 주장을 뒷받침하고 있다. 반대로, 정책결정자들이 보다 직접적으로 공중에 소구하고자 하는 Going Public 움직임이 점점 큰 인기를 얻고 있는 국면(Iyengar, 1997; Kernell, 1997) 또한 미디어와 정치현상의 밀착을 설명하는 하나의 요인이라 할 수

있다. 그 선후관계에 대한 논쟁을 별도로, 결국 부정할 수 없는 사실은 미디어와 정치환경의 결합이 과거 그 어느 때보다도 심화되고 있다는 것이다.

한국의 미디어 또한 민주주의로의 이행과 더불어 정책결정과정에 대한 영향력이 강화되며, 일종의 권력으로 기능한다고 평가되는 측면이 있다(강준만, 2000; 최영재, 2007). 특히 한국의 경우 사회경제적 균열구조를 효과적으로 반영하지 못하는 허약한 정당 현실(최장집, 2002)과 결합하여 기존 제도들의 권력이 미디어에 종속되는 정치의 미디어화(Mediatization)로까지 확대되고 있다는 실정(Hjarvard, 2008; 이규정, 2013에서 재인용)이라고 평가될 정도로 정치의 미디어화가 상당한 정도로 진전된 상황이라고 볼 수 있다. 강준만(2000)은 이러한 미디어권력이 정치권력의 종속적·부수적 권력에서 정치권력을 유도하고 통제하는 권력으로까지 변화하게 되었다고 주장한다. 게다가 인터넷 기술의 급변 속에서 다양한 인터넷 커뮤니티와 트위터, 페이스북, 유튜브 등 소셜네트워킹 미디어들이 확산되며 정치와 미디어의 공존에 새로운 동력으로 작용하고 있다. 이러한 뉴미디어를 매개로 공중에 직접적으로 접근하려는 정책행위자의 노력과 자신들의 목소리를 정책행위자에 직접적으로 전달하려는 공중의 움직임이 교차하는 정황들이 끊임없이 관찰되고 있는 상황이다.

우선 2008년 미국 대선 당시 오바마의 선거 캠페인(Thimm, 2011)이나 16대 총선 당시 후보자와 정당, 시민단체, 언론사에 이르기까지 각계 단체들이 인터넷 서비스를 이용해 유권자의 관심과 참여를 이끌어 내고자 한 시도 (최문휴, 2002; 이원태·김성태·김경미·최서영, 2009), 트위터 활용을 통한 정치인의 의제형성(최진호·한동섭, 2011) 등 정치인의 뉴미디어를 활용한 유권자 소구 전략이 증가하며 과거 암묵적으로 언론과 여론을 등치시키던 정치가 미디어를 통해 공중과 직접적으로 상호작용하려는 시도가 증가하고 있음을 알 수 있다. 과거에는 정책결정자들이 직접 공중 전체에 소구할 수 있는 창구가 제한되어 있고 공중이 접할 수 있는

정치과정에 대한 정보 또한 대부분 언론매체들의 보도에 기인하는 것이니만큼, 많은 연구들에서 공중과 정책결정자 사이를 매개하는 언론 역할의 중요성을 강조해왔다(Molotch et al., 1983). 그러나 다매체 다채널화된 현 디지털 미디어 환경에서 소통의 통로가 다양화됨에 따라, 오늘날 정부 등 정치행위자는 기성 언론뿐 아니라 각종 미디어 창구를 전방위적으로 활용하며 공중에 직접적으로 소구하는 경향이 증가하고 있다.

그리고 미디어 테크놀로지의 일상에 대한 침투가 과거에 비견할 수 없이 용이해지며 전통적인 언론미디어가 여론을 ‘대리’할 수 있다고 여겨지던 과거와 달리, 공중 또한 미디어를 통해 주도적으로 여론을 형성할 수 있는 주체적 지위로 부상했다. 인터넷은 단 하나의 논리(logic)가 아닌 다양한, 경쟁하는 여러 논리에 의해 움직이게 될 것이라는 통찰(Strömbäck, 2008)은 숙의적(deliberative) 매체로써 다양한 행위자를 의제 주체로 부각시킬 수 있는 인터넷의 잠재력을 강조하고 있는 대목이다. 인터넷의 편재성(ubiquity)과 소비성(produsage; production + usage) (Burns, 2008), 멀티미디어화와 이동성(portability) (Chayko, 2008) 등 미디어 테크놀로지 특성은 개인의 뉴스의제에 대한 기여를 용이하게 하며 대의 민주주의 사회에서 매스미디어 혹은 정치만이 독점적으로 행사하던 ‘여론’의 형성에 공중이 참여할 수 있는 기회를 증가시킨다(Thimm, Dang-Anh & Einspänner, 2014).

이처럼 미디어를 통해 공중이 의제설정 과정에 능동적이고 적극적으로, 또한 주체적으로 참여하고 있는 정황이 곳곳에서 포착되고 있다. 소통 공간의 확장에 따른 활발한 상호작용에서 도출된 여론의 결집은 젊은 세대들의 폭발적 정치참여 문화를 만든 2002년 16대 대선(김은진, 2007) 사례부터 인터넷을 통한 보이콧이나 시위의 증가(Norris, 2002), 2011년 아랍의 봄(Tufekci & Wilson, 2012), 이탈리아 정치스캔들에 대한 항의나 중국의 대표적인 SNS 플랫폼인 웨이보에서의 정치감시 기능 발달(Hassid, 2012)까지 세계 곳곳의 정치 현상에서 나타나고 있다. 이로써 정책결정자와 언론의 주된 여론 형성의

장으로만 머물던 미디어가 공중에게도 실질적인 권력을 부여하기 시작하는 맥락을 관찰할 수 있게 되었다(Baym, 2010).

결론적으로, 정치의 미디어화는 언론매체뿐 아니라 미디어 활용 공중에 의해서도 촉진되고 있으며, 따라서 전통적 언론의제의 매개가 정책결정자와 공중의 광범위한 상호작용을 위한 필수적인 요건이라고 가정할 수 없게 되었다. 앞서 언급했던 김성태·이영환의 ‘역의제설정’과정은 공중의 주도적 역할을 조명했음에도 ‘인터넷 공간을 통해 형성된 여론이 사회 전체에 영향을 주고, 전통적 미디어에 영향을 주어 결과적으로 정부 정책에 반영(이원태 등, 2009)’된다고 설명하며 결국 최종적으로 정책결정자의 의제에 여론이 반영되기 위해서는 전통적인 매스미디어의 매개를 거쳐야 함을 전제하고 있다. 이는 정책결정자들이 ‘대리된 여론’이 아닌 인터넷 공간에서 나오는 생생한 여론을 직접 포착하고자 함으로써 인터넷 공간의 여론이 직접적으로 정책결정자에게 영향력을 행사할 수 있는 상황을 설명할 수 없으며, 이와 동시에 온라인상의 여론공중의 의제설정과정에서의 역할을 예외적인 것으로 한정짓는다. 즉 온라인 여론공중의 역할이 ‘예외’가 아닌 ‘일상’이 되는 상황을 상상하지 못하고 있는 것이다.

2. 포털 의제설정:

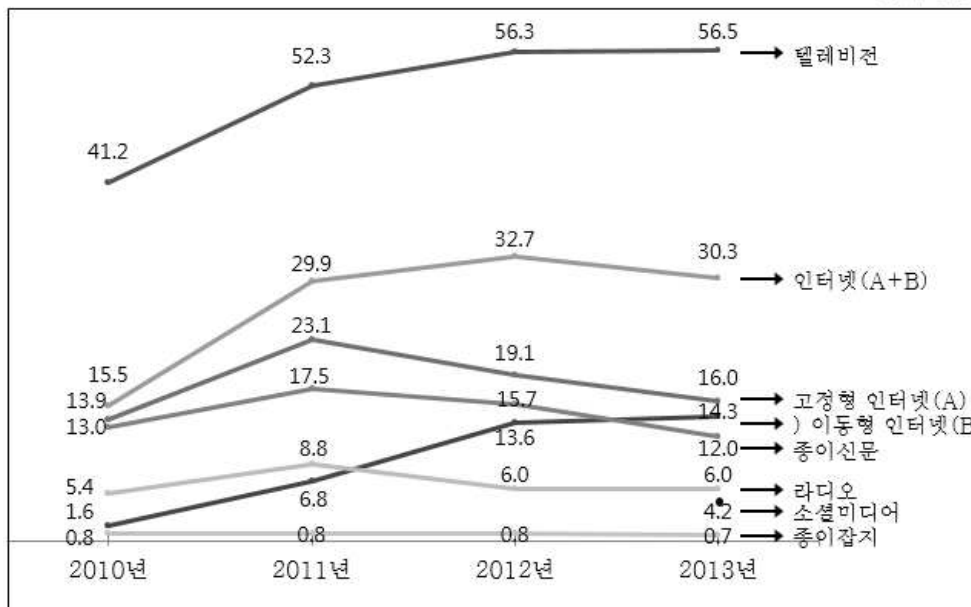
미디어 플랫폼 단위에서의 의제설정 영향력 논의와 온라인 공중의 일상적 의제형성 활동

하지만 온라인 공중이 의제 설정 과정에서 주체적 영향력을 획득하리라는 낙관적 전망은 다음과 같은 의문에 직면해 상쇄될 수 있다. 온라인 공간에서의 공중여론은 과연 어디에서 나오는가? 이는 예외적인 경우를 제외하고는 의제설정의 기초가 되는 뉴스의 전달이 대부분 기성 언론미디어에서 나타나고 있다고 여겨졌기 때문이다. 비록 몇몇 인터넷 신문사들과 아프리카 TV 등 인터넷 방송사들이 등장했지만 전통과 권위를 가지고 많은 수용층을 확보해 온 신문, 텔레비전 등 언론미디어의 아성에 도전하기에는 역부족이었다. 게다가 이들이 기존의 뉴스 전달 플랫폼을 온라인 영역으로까지 확장하며 의제형성과정에서 누구도 넘볼 수 있는 지위를 확립했다고 여겨졌다. 적어도 포털(Portal)이 등장하기 전까지는 그랬다. 포털이 전통적인 미디어의 뉴스 수용층을 흡수하며 강력한 영향력을 갖기 시작하자 포털의 의제설정 영향력 및 공중여론 결집력에 주목하는 시각들이 증가하기 시작했다. 본 연구에서 뉴미디어의 의제형성과 관련해 주목하고자 하는 지점도 바로 이 포털에 있다.

우선 포털이 무엇이며, 어떤 방식으로 뉴스를 전달하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 초기의 인터넷포털은 검색서비스를 제공하여 이용자가 다른 사이트로 손쉽게 이동할 수 있도록 하는 관문에 지나지 않았으나, 이용자수의 급증에 따라 검색서비스 외 이메일과 카페, 쇼핑, 뉴스 등 다양한 서비스를 제공하기 시작해 이제는 전통적인 미디어 산업을 대체하는 뉴미디어로서의 기능까지 영역을 확대하고 있다(김인희·김태현, 2010). 다음과 네이버 등 국내의 대표적인 포털 사이트들은 기존의 언론사, 방송사뿐 아니라 신생 인터넷 언론사 등

다양한 뉴스 공급자와 계약을 체결하여 이들이 제공하는 뉴스를 이용자에게 전달해왔는데, 뉴스 서비스 초기 단계에선 포털을 뉴스미디어로 정의하는 데 이견이 많았다(김경희, 2008). 이는 기생산된 뉴스 콘텐츠를 그저 매개할 뿐인 포털의 역할적 한계에서 기인했다. 그러나 공중의 인터넷 뉴스 이용이 증가하고, 그 중에서도 포털을 주된 뉴스 접근 통로로 이용하는 사람들이 증가하는 추세가 계속되며 포털의 저널리즘 권력은 점차 공고해지고 있는 실정이다. 최근 발표된 한국언론진흥재단의 “2013 언론수용자의식조사”에 따르면, 전국 만 19세 이상 뉴스이용자 5,082명 중 지난 1주일 동안 인터넷 뉴스를 이용했다고 응답한 사람은 65.4%에 달했으며, 미디어 별로 하루 평균 기사·뉴스 및 시사보도 이용시간 추이를 비교해 본 결과 인터넷은 텔레비전에 이어 두 번째로 수용자들의 이용시간이 길었다. 또한 인터넷 뉴스이용자 중 약 80%가량이 특정 언론사가 아닌 포털 사이트에서 뉴스를 이용한 것으로

(단위:분)



[그림 4] 미디어별 하루 평균 기사·뉴스 및 시사보도 이용시간 추이 (2010-2013년), (한국언론진흥재단, 2013)

나타났는데, 이 같은 정황을 통해 국내 뉴스소비 환경에서 간과할 수 없는 포털의 영향력을 확인할 수 있다.

하지만 보다 중요하게는, 포털의 뉴스 제공 방식에 주목할 필요가 있다. 김사승·박한우(2007)는 포털의 저널리즘적 권력을 지적하며 이러한 권력을 가능하게 하는 요인의 하나로 다수 뉴스사이트의 집적이라는 포털의 독특한 콘텐츠구축 방식을 꼽는다. 뉴스사이트의 집적은 뉴스콘텐츠의 집중화를 의미하며, 이 과정을 통해 개별 언론사의 뉴스들이 갖는 상징권력들이 포털의 상징권력으로 집중된다는 것이다. 이는 포털 사이트를 통해 뉴스를 이용한 사람들을 대상으로 포털 사이트에서 본 뉴스가 어떤 언론사의 것인지 질문한 결과 대략 60% 이상의 사람들이 ‘모른다’고 응답하거나 아예 응답하지 않았다는 조사 결과에서도 암시되고 있다(한국언론진흥재단, 2013). 이는 뉴스미디어와 뉴스가 분리되는 뉴스의 탈미디어 소비현상이 일어난다는 지적(임중수, 2005)과 궤를 같이하며, 결론적으로 포털이 기술적으로는 미디어를 이용자에게 매개해줌으로써 재매개 매체로서의 역할을 수행하고 있으나 실제 수용자에게는 기존의 매체와 분리된 독자적인 미디어로써 인식될 수 있음을 드러낸다.

나아가 실제 의제설정 과정에서도 포털이 독자적인 의제설정기능을 수행하고 있음이 관찰되었는데, 이는 양선희(2008)가 신문과 TV, 포털을 대상으로 의제설정효과를 분석한 연구에서 실증되었다. 포털의 뉴스편집은 구글처럼 알고리즘에 의거한 방식이 아닌 인간편집자를 활용하는 방식을 사용하기 때문에, 포털의 주요뉴스를 선별하고 편집하며 공포하는 과정에서 포털에 뉴스를 공급하는 매체와는 별개인 포털의 독자적 기준이 작용할 수 있는 것이다(이호영, 2008). 물론 포털의 편집기능이 뉴스 자체의 선별이 아닌 뉴스콘텐츠 공급자를 선택하는 것에 불과하므로 이에 대해 제한적 해석이 필요하다는 지적이 있다(김사승·박한우, 2007). 그러나 포털 뉴스에 노출되는 수용자(공중, 정책결정자 포함)가 받는 효과적 측면에 방점을 둘 때, 주요 뉴스의

헤드라인을 부여하는 과정에서 어떤 대상을 부각시키고 그 대상의 특정한 속성을 강조함으로써 1, 2차 수준의 의제설정 효과를 동시에 일으키는(김경희, 2008) 포털의 영향력을 부인할 수 없을 것이다. 이와 같은 논의를 통해 정책의제설정과정에서 미디어로서의 포털의 영향력이 신문, 텔레비전 등 다른 미디어 플랫폼과 별도로 다루어져야 할 필요가 있음을 알 수 있다. 단순히 텔레비전이나 신문, 기타 인터넷 언론사가 ‘포털에 게재되는 콘텐츠를 공급하기 때문’에, 포털을 독자적 의제설정 주체로 볼 수 없다는 인식은 제고가 필요할 것이다.

더불어 포털에서는 위와 같이 편집자가 채택한 뉴스(이하 포털미디어의제)뿐 아니라 이용자의 관심과 선호가 반영된 인기뉴스(이하 포털공중의제)도 별도로 집계해 이용자에게 제공하고 있다. 포털은 많이 본 뉴스, 댓글이 많은 뉴스, 지역·연령별 인기뉴스 등 이용자들의 실제 이용 기록을 기반으로 매일 혹은 매주 순위별로 뉴스를 목록화해 별도로 뉴스서비스 화면에 노출하고 있다. ‘이용자 채택의제(김경희, 2008)’, ‘선호된 뉴스(최민재, 김위근, 2006)’ 등으로 정의되고 있는 포털공중의제는 앞서 기술한 포털미디어의제와는 별개로 포털의제를 구성하는 요소로써 평가할 수 있다. 물론 이에 대해 포털공중의제가 결국 포털미디어의제에 기인할 수밖에 없다는 우려가 있을 수 있다. 그러나 최민재·한위근(2006)의 선행연구를 살펴보면 편집자와 이용자가 채택한 뉴스간 뉴스 중복률이 26.0%로 분석되고 있다. 이는 결코 낮은 수치는 아니나, 그렇다고 공중이 채택하는 의제가 포털의 뉴스편집에 좌우된다고 결론지을 정도로 압도적인 수치도 아니다.

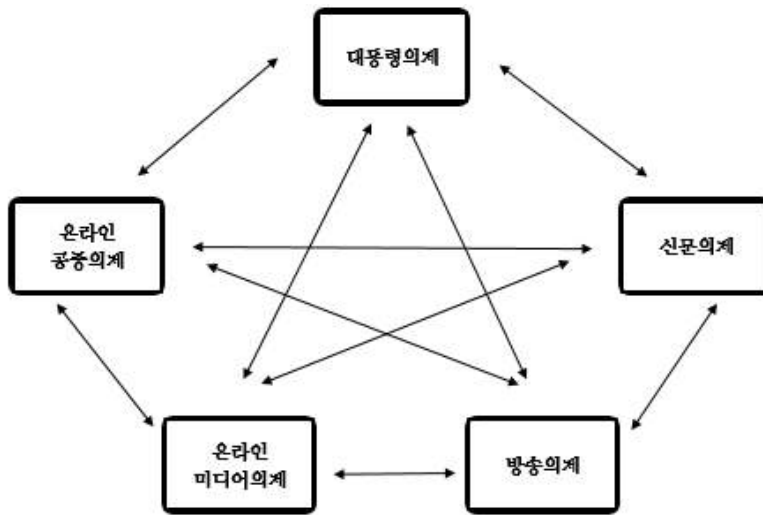
결론적으로 포털공중의제와 포털미디어의제는 교집합을 이루는 부분은 있을지언정 일정한 독립성을 견지하고 있다는 판단이 가능하다. 이는 포털에 제공되는 수많은 뉴스에 대한 수용자의 능동적인 선택의 결과를 누적해 보여주고 있고, 나아가 뉴스에 대한 댓글과 추천 등의 기능을 통해 특정 의제에 대한 공중의 상호작용을 비교적 생생하게 관찰할 수 있다는 점에서 이용자들의 의제주체적 역할의 일면을

포착하는 데 용이하다. 때문에 다양한 정치행위자의 관점에서도 온라인 포털은 지금까지 여론조사기관의 여론조사결과나 언론보도를 통해 간접적으로 표명되던 여론의 동향을 직접적으로 체감하며 정치적 지지를 확인할 수 있는 일종의 장으로써의 유용성을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

그러나 지금까지 국내 정책의제설정 연구에서 포털 공간의 영향력에 대한 잠재성을 실증하고자 한 연구는 드물다. 포털 뉴스의 의제설정기능 및 설정된 의제의 특성에 대한 탐색적 고찰(임중수, 2005; 김경희, 2012; 이창호·이호영, 2009; 반현·권영순, 2007)이나 신문, TV 등 매체간 의제설정(김경희, 2008; 양선희, 2008), 포털의 공중에 대한 의제설정효과(이동훈, 2007) 등 전통적 의제설정 연구의 틀에 맞춰 새로운 미디어의 의제설정 역량을 평가하려 한 연구들은 있었으나 포털이라는 뉴미디어 플랫폼에서 파생한 온라인 미디어 의제와 온라인 공중의제가 정책결정자의 정책의제에 실질적으로 영향을 미칠 수 있는지 시험한 연구는 지금까지 거의 시도된 바 없다. 따라서 본 연구에서는 앞 절에서 지적된 모델들의 한계점을 극복함과 동시에 고유한 의제설정 환경이 정착된 국내 온라인 포털이 정책의제설정 과정에서 TV와 신문이라는 전통 미디어, 정책결정자라는 의제주체들과 맞닥뜨리며 상호작용하는 양상에 대해 그 흐름을 아래와 같이 간단히 도식화하고, 이를 기반으로 각 의제주체의 구체적인 상호작용과정을 규명하려 한다.

제시된 그림은 정책결정자 의제와 전통적 미디어의제, 온라인 미디어 의제, 온라인 공중의제가 상호작용하는 가운데 이 과정에서 온라인 미디어 의제와 온라인 공중의제가 직접적으로 정책결정자 의제와 상호작용할 수 있는 상황을 나타내고 있다. 즉 본고의 초점은 새로이 저널리즘 권력을 획득하고 있는 포털 의제와 TV와 신문을 포함하는 전통적 언론 의제, 대통령의 정책의제가 상호작용하는 양상을 포착하는 데 있다.

그러나 연구문제를 설정하기 이전에 명확히 해야 할 지점이 아직 남아 있다. 국내에서는 미디어의제와 정책결정자의제, 공중의제의 상호작용 과정을 실증하고자 한 선행연구가 드물뿐더러 특히 정책의제설정과정에서의 포털의 영향력에 대해 경험적으로 분석하고자



[그림 5] 대통령과 전통미디어, 포털미디어 및 포털공중의 정책의제 상호작용 모형

한 연구가 희소하기 때문에, 현재 연구에서 가정하는 의제주체들의 상호작용의 역동성을 규명하는 작업은 ‘상호작용 자체의 입증’이라는, 매우 탐색적인 지점에서 시작될 수밖에 없다는 점이다. 또한 본 연구의 목표는 개별적인 정책이슈가 아닌 거시적인 정책의제 형성의 흐름을 포착하는 것이다. 이에 본 연구에서는 누적된 관련 연구결과를 토대로 외교, 경제, 복지 등의 포괄적인 정책의 기능적 범주(policy category)에 따라 의제설정과정에서의 각 의제주체의 영향력이 어떤 방식으로 달라지는지 그 주된 흐름을 정리한 후, 이를 의제주체 간 상호작용을 분석하기 위한 연구가설의 기준으로 삼고자 한다.

제 3절 정책 이슈 유형에 따른 의제 영향력의 변화

연구대상이 되는 이슈의 특성에 따라 의제설정 효과가 다르게 나타날 수 있다는 것은 의제설정 연구 초기부터 꾸준히 논의되어 온 주제이다(Bartels, 1996, Soroka, 2002). 특정 이슈의 전달 방식, 전달 시기, 전달되는 플랫폼 등 외적 특성부터 개인이 실생활에서 관련 경험이나 지식을 얻기 쉬운 이슈일수록 미디어의 공중의제에 대한 영향력이 줄어들 수 있음을 밝혀낸 이슈 돌출성(obtrusiveness)(Zucker, 1978), 이슈의 일상성과 예외성, 추상성과 구체성, 정책이슈가 단순한 발화에 머물러 의미를 의미하는 상징성과 실제 정책 수립까지를 나타내는 실질성의 비교 등 내적 특성까지, 지금까지 의제설정 과정에 개입하는 이슈의 다양한 특성을 정교화하기 위해 여러 학자들의 노력이 더해져 왔다.

이러한 연구들은 일정부분 정책결정자와 미디어, 공중 간 의제설정 관계에서 나름대로의 방향성을 확립하고 있다. 일단 구체적인 이슈가 추상적인 이슈에 비해 공중에 대한 미디어 효과 행사에 용이하다는 논의(Yagade & Dozier, 1990)부터, 이슈가 항구적으로 지속되는 것보다 새롭게 등장할 때 미디어가 정치적 행위자들에 영향을 미치기 쉽고(Brosius & Kepplinger, 1992), 비교적 장기적으로 지속적인 현저성을 확보해 온 이슈의 경우 미디어가 공중에 대해 영향력을 미치기 어렵다는 논의(Downs, 1972) 또한 이러한 노력의 연장선상에 있다. 그 외에도 명료하거나 극적인 보도가 애매모호한 보도보다, 그리고 긍정적인 보도보다 부정적인 보도가 더 많은 정치적 관심을 촉발할 수 있으며(Protess et al, 1987; Baumgartner et al, 1997), 의제 내에 극적인 사건이나 갈등이 포함된 경우 미디어의 관심을 집중시켜 공공 여론에도 영향을 미칠 가능성이 증가한다는 발견(MacKuen & Coomb, 1981; Wanta & Hu, 1993) 등이 더해지며 각 이슈의 속성(attributes)에서 나타나는 차이에 따라 의제설정과정의 상호작용 과정- 즉 미디어와 공중, 미디어와 정책, 그리고

공중과 정책의제 간 관계의 정도 및 방향성이 달라질 수 있음을 입증했다(Brosius & Kepplinger, 1990).

그러나 본 연구에서 일차적으로 살펴보고자 하는 것은 이슈의 미시적 속성이나 이들이 보도되거나 틀지어지는 방식에서 비롯되는 속성보다도, 보다 포괄적인 각각의 정책 유형(type)마다 각 의제주체가 정책의제형성과정에 미치는 영향 및 이들의 상호작용이 어떻게 달라지는지 밝히는 것에 있다. 이에 본 절에서는 약간 거칠게나마 우리 사회에서 각 정책 유형이 갖는 특성에 의해 형성될 고유한 정책의제형성과정에 대한 논의함으로써 연구문제 및 연구가설을 제시할 것이다.

현대 민주주의 국가에서, 일반적으로 한 사회의 정책에 대한 의제형성과정은 다양한 주체의 역동적인 커뮤니케이션 과정을 수반하게 된다. 이는 일방적으로 한 의제주체가 다른 의제주체에 영향을 미친다는 가정은 성립되기 어려우며, 끊임없이 다양한 관련 의제주체들이 서로 공공 이슈에 대한 의견을 주고받음으로써 정책의제가 성립될 것임을 전제하는 것이다. 우리나라 또한 마찬가지로 정부가 국가의 주요 정책을 주도적으로 판단하고 결정하던 근대 한국의 권위주의체제와 달리, 현재는 언론매체의 양적 증가와 더불어 사회 전반적으로 공중의 비교적 자유로운 의사표출 및 이들이 의사소통할 수 있는 장이 증가하며 정책의제형성과정에서 여러 주체가 참여할 수 있는 기회가 확대되었다.

그럼에도 큰 정책범주로 살펴볼 때, 국가 혹은 미디어가 그 고유한 영향력을 행사하게 되는 맥락이 존재하는데, 그 이유는 해당 분야의 정책문제가 가진 고유한 특성에 있다. 이는 미디어가 이슈에 대한 주된 정보원으로 기능하는 의제의 경우 미디어의 여타 의제주체에 대한 영향력은 증대할 수 있으며(Lang & Lang, 1991), 이와 유사하게 제도 등에 따른 특정 의제에 대한 소유권(ownership)이 의제권력을 증가시킬 수 있다는 것을 보여주는 연구들을 통해 드러난다. 예컨대, Wood & Peake (1998)는 미국에서는 대외 정책이 대통령의 독점적인 권한이

작용하는 영역으로 평가되고 있음을 적시하며 따라서 대외정책 영역에서 대통령의 영향력이 증가할 수 있다고 지적하고 있다. 이처럼 정부가 고유한 정보의 원천이 되는 성격을 띠는 정책 의제의 경우 정부가 미디어의 영향 및 공중의제를 주도할 수 있을 것이다. 특히 국가안보 등 군 관련 결정이나 대외문제, 무역, 통화정책 등 거시경제정책의 등 특수한 정책문제의 경우 미디어 등 기타 의제주체가 개입할 여지가 크지 않다는 것이 관련 연구를 통해 밝혀진 바 있다(Bennett, 1990).

한편 미디어가 고유한 영향력을 미치는 의제에 대한 연구결과들도 제시되고 있는데, 특히 환경 이슈와 범죄관련 이슈의 경우 전통적으로 미디어가 정책의제와 공중의제를 선도하는 경향이 강한 것으로 인정받고 있다(Ader, 1995; Brosius & Kepplinger, 1990; Iyengar & Kinder, 1987; Soroka, 2002; Walgrave, Soroka & Neytemans, 2007). 이는 언론이 보도하고자 하는 ‘뉴스가치’가 있는 이슈가 독자의 잠재적 욕구에 부합하는 환경재해나 범죄사건 등 극적인 사건을 포함하며, 사실 공중의 입장에서 실제 사건의 당사자 혹은 관련자가 되지 않고서는 미디어에서 다뤄지는 보도를 통하지 않고 이들 문제를 직접적으로 경험하기며 의제화하기가 쉽지 않기 때문에 자연스러운 결과일 수 있다. 정책결정자 또한 국가의 모든 정책이슈를 고려하는 위치에서, 예외적인 경우가 아니라면 속보성을 중시하는 언론에 비해 해당 이슈에 대한 대응이 느리거나 정책적 관심의 배분이 한정적일 수밖에 없다.

이미 밝혔듯, 연구의 목적은 단일한 특정 이슈에 집중하는 것이 아니라 분석 기간 동안 보도되는 모든 정책 이슈를 대상으로 의제주체간 상호 영향력을 실증하는 것에 있다. 그리고 제시한 연구결과들은 정책유형에 따라 의제주체들의 의제 상호작용에 미치는 영향에 차이가 생겨날 수 있다는 것을 보여주었다. 따라서 본 연구에서도 위와 같은 논의를 십분 적용한 정책 유형을 설정해 각각의 정책 유형마다 정책결정자 의제와 신문, 방송을 포괄하는 전통적인 미디어의제, 포털미디어의제와 포털공중의제를 포괄하는 뉴미디어 의제의 상호

영향력이 어떻게 달라지는지 살펴보고자 했다.

이미 살펴보았듯이, 비교적 일관적으로 그 관계의 방향성이 확립되었고 국가의 차이에 상관없이 보편적으로 유사한 원리가 적용될 수 있는 정책 유형은 대외정책과 국방·거시적 차원의 경제정책, 환경과 범죄 등 관련 유형이었다. 이와 같은 논리를 적용할 때, 우리나라에서도 국가안보나 대외정책, 거시경제 관련 영역에서는 대통령이, 환경이나 범죄 등 관련 문제에서는 미디어가 다른 의제주체들을 선도하는 결과가 나타날 수 있다는 가정이 가능하다. 다만 여기서 남북분단이라는 우리나라만의 특수한 사항을 반영한 통일정책 문제가 쟁점이 될 수 있는데, 북한 관련 문제는 북한 뿐 아니라 다른 여러 국가와의 국제적 관계가 개입하는 대외정책의 일부일 뿐 아니라 국가안보 차원에서 다루어지는 경향이 강하므로 대통령이 주도할 수 있는 의제로 가정하겠다.

이외의 다른 정책범주를 대상으로 한 분석은, 각 정책유형이 각 국가의 사회 구성원에게 소구하는 의미에 따라, 그리고 시대의 변화에 따라 정책에 대한 정보 추구 혹은 주의를 기울이려는 노력의 정도 등이 달라질 수 있는 문제일 수 있다는 점을 고려하면 일정한 어떤 방향성을 가정하기보다 탐색적인 지점에서 분석을 시작하는 것이 보다 타당하다 여겨지며, 이와 같은 분석을 통해 현 한국 사회의 고유한 정책의제형성과정을 드러낼 수 있으리라 생각된다. 따라서 기타 정책유형은, 정책의 기능적 차이에 초점을 두어 분류하고자 했다.

예컨대 신문 의제와 대통령의 정책의제간의 상호작용성을 분석한 선행 연구(김동욱·성욱준·우지숙, 2010)에서는 당해 개별 연도의 구체적인 정책의제의 범주를 훼손하지 않는 범위에서 정책을 통일·외교, 정치, 경제, 교육·인적자원개발, 사회·복지, 문화·관광, 환경의 7개 범주로 대분류하고 있다. 이 같은 기능별 분류는 절대적인 기준이 있는 것은 아니므로, 본 연구에서는 위 연구에서 사용된 기준 및 정부 예산안의 예산할당분야³⁾를 참고하여 이를 기준으로 정책분류 범주를 설정했다.

3) 정부재원의 배분은 보건·복지·고용, 교육, 문화·체육·관광, 환경, R&D, 산업·중소기업 에너지, SOC, 농림·수산·식품, 국방, 외교·통일, 공공질서·안전, 일반·지방행정의 12항목을 기준으로 이루어진다.

따라서 구체적인 정책 분류 범주는 크게 통일·외교·국방, 정치, 경제, 교육, 보건·복지·고용, 문화·체육·관광, 환경, 공공질서·안전의 총 8개 항목으로 도출된다.

그러나 상대적으로 그 기능적 특성이 명확한 다른 정책의제와 달리, 정치와 경제관련 정책유형은 전사회적으로 그 의제의 범위가 방대하고 매우 복합적인 이슈들로 구성되어 있기 때문에, 정책관련, 경제관련 정책유형은 보다 구체적인 기준을 적용한 하위 범주로 구분했다. 우선 정치관련 정책 유형은 정치적 문제들의 대통령과의 물리적 거리 및 정책 이슈에 관련된 행위자와 그로 말미암은 문제의 확산 범위를 감안해 구분했는데, 대통령과 정부조직에 관련된 정치문제, 공공기관과 공기업 등 공적 영역의 문제, 국회 차원의 문제, 전사회적 정쟁으로 확산된 정치문제를 구분해 4개의 하위 유형으로 구성했다.

경제 범주는 예산안 수립과 추경 등 국가적 차원의 경제 계획과 집행, 경제문제에 대한 정부대처, 무역, 통화정책 등 거시적인 차원에서의 경제정책 유형, 그리고 정부에 의해 주된 경제정책기조로 지정된 ‘경제민주화’와 ‘경제혁신, 경제활성화’관련 정책이슈들, 마지막으로 경제 현상 및 정부가 아닌 정부 외적인 요소로부터 촉발되는 경제 관련 이슈의 3개 범주로 유형화했다. 이와 같은 하위 범주들까지 상위 8개 범주에 합하면 본 연구에서는 총 13개의 정책 유형이 설정된다. 또한 하위 범주 중 대통령 및 정부조직에 매우 근접한 이슈(대통령과 정부조직 관련 정치문제)이거나 정부에 의해 공약 단계부터 주도된 경제이슈(정부경제기조)는 또한 정책결정자에 의해 주도될 수 있는 이슈라고 가정한다. 지금까지 설명한 바와 같은 기준을 적용하여 구성한 정책이슈 유형 및 가정되는 의제의 주도권은 다음의 표로 정리했다. 대통령과 미디어의 주도적 역할이 기존 연구들을 통해 비교적 일관적으로 정리된 의제들 외에, 관계의 방향성이 기존 연구를 통해 명확히 밝혀지지 않은 정책 유형은 중간항으로 분류해 탐색적 지점에서 분석하게 될 것이다.

(<http://www.mosf.go.kr/policy/pr/budget2014/section/section.html>)

[표 1] 분석 기반이 되는 정책 유형 설정

대통령 주도 의제	middle ground	미디어 주도 의제
<p>① 통일·외교·국방</p> <p>②-1) 정치관련 (대통령 및 정부조직 관련)</p> <p>③-1) 정부경제정책 (거시적 차원)</p> <p>③-2) 정부경제기조 (‘경제민주화’와 ‘경제혁신’, 경제활성화’관련)</p>	<p>④ 교육, ⑤ 보건·복지·고용, ⑥ 문화·체육·관광,</p> <p>②-2) 정치관련 (공적영역 : 공공기관과 공기업 등 관련 이슈)</p> <p>②-3) 정치관련 (국회 차원 이슈)</p> <p>②-4) 정치관련 (전사회적 이슈)</p> <p>③-3) 경제현상 (경제 현상 및 정부 외적 경제요소)</p>	<p>⑦ 환경</p> <p>⑧ 공공질서·안전</p>

이제 다음 장에서 연구문제와 연구가설을 설정하여 이에 대한 답을 모색함으로써 현재 한국사회에서 정책의 장에 선 각 의제주체에게 의제권력이 배분되는 국면을 평가해 보겠다.

제 3장 연구 문제 및 연구 가설

지금까지 문헌 검토와 이론적 논의를 통해 기존 연구의 한계를 살펴 보았다. 기존의 논의에서는 정책결정자, 미디어, 공중의제의 상호작용을 통한 정책의제 형성의 장에서 뉴미디어의 역할이 충분히 숙고되지 않고 있었다. 또한 공중여론의 영향을 분석한 정책의제설정 연구에서도 대부분 여론조사결과 혹은 설문조사를 바탕으로 여론이 측정되어 일상적으로 포착되는 온라인 공중 여론의 역할을 파악하는 데는 한계가 있었다.

이에 본 연구에서는 상호작용 모형을 설정하여 온라인 미디어 의제와 온라인 여론공중의 의제가 각각 전통미디어의 매개 없이도 독자적인 의제주체로써 정책결정자 의제와 서로 영향을 주고받을 수 있는 상황을 설명하는 것에 초점을 맞추고 있다. 특히 예의 상황을 실증하는 데 있어 압도적인 뉴스 이용자를 확보하며 독자적인 언론미디어로써의 지위를 획득함과 동시에 각각의 뉴스에 대해 공중여론을 결집할 수 있는 창구를 열고 있는, 한국의 고유한 매체수용행태가 반영된 포털의 분석이 유용하리라 생각된다.

연구를 통해, 우리나라의 정책의제설정 과정에서 활발한 의제주체간의 상호작용이 나타나는지, 정책 범주마다 어떻게 의제주체간의 관계가 달라지는지도 확인할 수 있을 것이다. 그리고 실질적인 정책의 기틀이 될 수 있는 공론의 장에서 기존 미디어의 권력에 대비한 온라인 미디어와 온라인 공중의 권력은 어느 정도인지에 대한 답을 가늠할 수도 있겠다. 이와 같은 고찰을 기저에 두고 연구문제와 연구가설을 제시하고자 한다.

(연구문제 1) 정책의제설정 과정에서 전통적 미디어의제, 대통령 정책의제, 포털 편집자의제, 포털 공중의제간의 상호작용성은 각 정책의제 범주의 차이에 따라 어떻게 달라지는가?

(연구문제 2) 전통적 미디어(신문과 방송), 대통령, 뉴미디어(포털 미디어, 포털 공중) 중에서 정책의제설정과정에 가장 큰 영향력을 행사하는 의제주체는 무엇인가?

(연구문제 2-1) 신문과 방송, 대통령, 포털 미디어, 포털 공중 중에서 정책의제설정을 선도하는 주된 의제주체는 무엇인가?

[연구가설 1] 다음과 같은 정책유형에서 대통령 정책 의제가 신문, 방송, 포털미디어의제, 포털공중의제에 영향을 미칠 것이다.

① 통일·외교·국방

②-1) 정치관련(대통령 및 정부조직 관련),

③-1) 정부경제정책(거시적 차원),

③-2) 정부경제기조(‘경제민주화’와 ‘경제혁신, 경제활성화’ 관련)

[연구가설 2] 다음과 같은 정책유형에서 신문, 방송, 포털미디어의제가 대통령 정책 의제와 포털공중의제에 영향을 미칠 것이다.

⑦ 환경, ⑧ 공공질서·안전

(연구문제 2-2) 정책의제설정 과정에서 다른 의제주체의 의제현저성에 가장 빠르고 장기적인 영향을 미치는 의제주체는 무엇인가?

제시한 연구문제와 같이, 이 연구에서 주목하여 살펴볼 의제주체들의 상호작용 양상에 대한 의문들은 다음과 같다. 우선, 정책의제 유형에 따라 의제주체 간 상호작용이 얼마나 활발하게 일어나는가? 이를 통해 각 정책 유형에서 얼마나 원활한 사회적 논의가 이뤄졌는지 확인할 수 있을 것이다. 다음으로, 정책 범주에 따라 전통미디어 의제와 뉴미디어의제, 정책결정자 의제 간의 관계는 어떠한 것인가? 어떤 정책유형에서 대통령이 주로 의제를 주도하며 어떤

정책유형에서 전통적 미디어가, 혹은 뉴미디어가 의제설정과정을 선도하게 되는가? 또한 얼마나 빨리 특정 의제주체의 정책의제가 다른 의제주체의 정책의제의 현저성이 전이되며, 이러한 영향이 얼마나 오래 지속되는가? 이는 거시적인 정책의 범주마다 의제주체 상호작용이 진전되는 흐름을 살펴보고자 함과 동시에 뉴미디어와 전통미디어 중 무엇이 의제형성과정에서 보다 큰 영향력을 행사하는지 실제 분석을 통해 확인하고자 하는 것이다. 아울러 이른바 ‘대리된 여론’에 비해 포털 공중의 움직임을 통해 관찰 가능한 ‘실제 여론’이 어떤 정책범주에서 정책결정자의제에 영향을 미치게 되는지 탐구하고자 한다.

제 4장 연구 방법

제 1절 연구 대상 선정 및 연구 방법

1. 분석 대상 선정 및 분석 기간

이 연구에서는 전통 미디어 의제를 측정하기 위해 박근혜 대통령의 대통령 당선 이후부터 취임 1년까지의 시점인 2013년 2월 25일부터 2014년 2월 25일까지의 총 53주간의 신문, TV보도를 대상으로 했다. 인쇄신문은 4개 중앙일간지(조선일보와 동아일보, 한겨레와 경향신문)의 1면, TV는 지상파방송 2개사의 저녁 종합뉴스(KBS <뉴스9>, SBS <뉴스8>)를 선정하고 매일의 헤드라인으로 취합되는 뉴스들을 수집했다.

포털의제는 앞서 밝혔듯 온라인 미디어 의제로 치환되는 포털미디어의 제, 온라인 공중의제로 치환되는 포털공중의제를 포괄한다. 온라인 미디어의제는 앞서 명시한 기간과 동일한 기간 동안 국내의 대표적인 2대 포털 사이트인 네이버(Naver)와 다음(Daum)에서 자체적으로 편집하는 주요뉴스를 분석대상으로 포함했다. 네이버는 <상식in뉴스4>,다음은 <뉴스박스5>를 각각 분석대상으로 선정해 여기서 뉴스를 수집했다. 네이버의 경우 각 언론사가 네이버 화면에 노출되는 내용을 직접 편집하는 양식의 뉴스스탠드는 고려하지 않았다. 한편 온라인 공중 의제를 측정하기

-
- 4) 네이버는 개편으로 인해 분석기간에 포함되는 일자별 주요뉴스 편집기록이 존재하지 않는 상황이었다. 따라서 부득이하게 정치, 경제, 사회 등 분야별 주요 이슈를 네이버가 주단위로 정리해 제공하는 상식in뉴스를 분석대상으로 정했다.
- 5) 뉴스박스는 다음 첫 화면에서 서비스되는 뉴스 모음으로, 일자별, 업데이트 시각 별로 뉴스의 내용이 변경된다. 연구에서는 분석의 편의와 일관성을 위해 매일 00시 59분의 업데이트 시각을 기준으로 편집된 뉴스들을 분석 대상으로 고려했다.

위해서는 동기간 네이버, 다음 포털 사이트에서 이용자의 뉴스에 대한 선호와 관심을 반영하여 편집된 ‘댓글 많은 뉴스’를 분석대상으로 정했다⁶⁾. 여기서 정책의제로 분류되는 대상이 되는 뉴스는 실제로 실행됐거나 실행될 예정인 정책문제에 관련된 기사 외에 사회적 문제로 불거져 정책적 조치가 필요한 문제제기를 동반한 기사들을 포함하며, 국가 정책과 직접적으로 연관이 없는 기사(연예뉴스, 스포츠 경기 결과 등)는 분석대상에서 제외됐다. 분석기사의 건수는 조선일보 1,451건, 동아일보 950건, 한겨레 975건, 경향신문 1,013건, KBS 1,248건, SBS 2,047건, 네이버 주요뉴스가 1,810건, 다음 주요뉴스가 4,176건, 네이버 ‘댓글 많은 뉴스’가 1,301건, 다음 ‘댓글 많은 뉴스’가 2,594건으로 모두 17,565건이었다.



[그림 6] 포털사이트 ‘네이버’의 ‘랭킹뉴스’와 청와대 홈페이지의 ‘대통령 연설’

6) 다음은 ‘많이 본 뉴스’와 ‘댓글 많은 뉴스’를 PC 환경에서 매일 접할 수 있도록 편집하고 있으나 네이버의 경우 주별로 ‘댓글 많은 뉴스’를 집계하고 있다. 따라서 네이버는 주별 게시된 기사 전부를, 다음은 일자별로 게재된 기사 중 일부를 분석 대상으로 한다.

마지막으로 정부 정책의제는 동 기간 대통령 연설 및 정례적으로 실시되는 국무회의와 대통령주재 수석비서관회의 관련 브리핑을 분석해 측정했다. 대통령은 TV연설을 통해 국가 의제에 직접 영향력을 행사하고자 하며, 특히 미국의 경우 주요 시간대에 텔레비전을 통해 방송되는 연두교서(국정연설) 연설은 대통령에게 의제설정의 강력한 가능성을 제공한다(김동욱 등, 2010). 또한 정부의 권한에 속하는 주요정책을 심의하는 최고 정책심의기관인 국무회의와 현 박근혜 정부에서 대통령을 보조하는 참모진들과 2주에 한 번 현안 및 긴급한 조율을 요하는 정책 사안들에 대해 논의하는 대통령주재 수석비서관 회의에서 언급된 대통령의 발언도 분석 대상에 포함했다. 축사, 축하메시지, 만찬사, 해외 연설, 추모사 등을 제외한 연구의 분석기간에 해당하는 박근혜 대통령의 연설문은 대통령 취임사(2013.02.25), 대국민 담화문(2013.03.04), 2014년도 예산안 정부 대통령 시정연설(2013.11.18), 새로운 남북 관계를 위한 여정(2013.12.30), 2014년 신년사(2014.01.01), 박근혜 대통령 신년 구상 및 기자회견(2014.01.06), 경제혁신 3개년계획 담화문(2014.02.25)의 7개이다. 분석 대상이 되는 각 의제주체의 구성요소를 정리하면 다음과 같다.

전통적 미디어 의제	포털 의제	대통령 정책의제
인쇄신문(조선일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문)	온라인미디어의제 (포털편집자뉴스)	대통령 연설문
TV(KBS <뉴스9>, SBS <뉴스8>)	온라인공중의제 (포털공중뉴스)	국무회의 관련 브리핑
		대통령주재수석비서관 회의 관련브리핑

[표 2] 연구의 분석 대상이 되는 각 의제주체의 구성요소

2. 분석 대상 변인의 의제 현저성 측정

앞서 설정한 정책 유형과의 핵심 주제 일치 여부를 판별 기준으로 신문, TV, 포털미디어에서 보도된 뉴스들을 각각 분류해 그 빈도를 측정하여 분석 대상 변인의 의제 현저성을 판단했다. 연구자를 포함한 코더 3인이 동일한 코더규칙 하에 기사를 각 정책범주에 분류하였으며, 해당 기사의 정책범주는 주로 기사제목을 통해 판단했고, 제목을 통해 구체적인 내용을 판단하기 어려운 경우에만 해당 기사의 내용을 확인해 분류했다. 또한 해당 기사가 함축하는 내용이 2개 이상의 정책범주에 해당할 때는 해당 기사를 2개 범주까지 중복하여 코딩했으며, 기사의 내용분류가 모호한 경우 연구자가 최종적으로 판단해 이를 분류하였다. 코딩 후 1주일 주기로 해당 기간의 총 기사 중 해당 정책분야의 기사빈도의 비중을 나타내는 상대적 비중을 판단해 전통미디어 의제와 포털의제의 현저성을 측정했다.

이 중 포털미디어의제 측정 부분을 살펴보면, 포털 다음의 경우 특정 뉴스에 볼드체로 강조해 처리하고 네이버에서는 특정한 토픽을 선정 후 이에 대해 순위를 매기고 관련 기사들을 첨부하여 그 중요도를 나타내는 시스템이다. 따라서 다음에서는 강조된 기사에, 네이버에서는 1~10위까지 순위가 제공된 기사에 각각 0.5의 가중치를 더해 의제의 현저성을 구했다. 또한 포털공중의제의 경우, 다음에서는 댓글 많은 뉴스가 일자별 편집이 되는 한편 네이버는 주간 단위로 집계되는 시스템이므로 네이버는 제공된 뉴스 전부를, 다음에서는 매일 10위까지의 뉴스를 대상으로 포털편집자 의제를 측정했다. 분석대상이 되는 뉴스가 1주일 기준으로 네이버는 총 50개, 다음은 총 70개가 되므로 각 기사 중 순위가 상위 20%에 해당하는 기사(네이버는 10위까지, 다음은 매일 2위까지의 기사 7일치)에 각각 0.5의 가중치를 더해 의제의 현저성을 구했다.

정부 정책의제의 현저성 또한 앞서 적용한 것과 동일한 범주를 사용하여 측정했다. 우선 대통령연설과 국무회의, 대통령주재 수석비서관 회

의에서의 대통령 발언은 해당 정책이 전체 발언에서 차지하는 비중을 파악하기 위해 1주일의 주기로 기록되어 발표된 정책 관련 발언의 총 글자 수 중 언급된 특정 정책의 글자 수의 비율을 구하는 방법으로 상대적 비중이 측정되었다.

제 2절 연구 절차

사회적 과정을 설명하는 데 있어 어떤 의제가 다른 의제에 일방적으로 영향을 미치는 절대적인 힘의 우위를 갖는 경우는 드물다(이완수, 2009). 전술한 바와 같이, 기존의 의제설정 연구 다수는 미디어 의제와 공중의제간의 관계나 미디어의제와 정책결정자 의제간의 관계를 부분적으로 실증하는 데만 천착해 공중의제와 미디어의제, 정책결정자의제간 상호작용의 역동성을 충분히 규명하지 못했다는 점이 주된 연구의 한계로 지적되어 왔다. 이에 본 연구에서는 의제설정과정의 동태성과 미디어, 수용자, 정부 간 상호 인과관계의 영향력을 효과적으로 확인하기 위해 국내에서 이완수(2007, 2008, 2009) 등에 의해 적극적으로 검토된 바 있는 그랜저 인과관계 검정(Granger Causality Test) 모형을 본 연구의 분석방법으로 적용했다.

의제설정 가설 검증에서 시계열(time-series) 분석의 벡터자기회귀(Vector Autoregression Modeling; VAR) 모형을 활용한 그랜저 인과관계 검정 방법의 유용성은 여러 연구에서 강조되고 있다(Bartel, 1996, Soroka, 2002; 이완수, 2009). VAR 모형은 2개 이상 내생변수(endogenous variable)의 동적변화(dynamic evolution)를 내생변수들의 과거값을 이용하여 모형화하는 접근방법이다(민인식·최필선, 2014). 이 모형은 변수 간의 관계를 일방향이 아닌 쌍방향적으로 규명할 수 있으며, 시간의 순서에 따라 의제설정 효과의 전후관계를 추정할 수 있고, 세 가지 이상의 변수를 동시에 측정 가능하며 거시적이고 집합적인 차원에서 의제 간 상관관계를 밝혀낼 수 있다는 등의 장점을 제공하기에 각 변수 간의 예측관계를 추정하는 데 유용하다. 따라서 총 53주간의 미디어와 포털, 정책결정자 의제에서 나타나는 정책의제의 현저성 측정 결과와 대통령 국정수행 지지도 등의 데이터 및 분석을 위한 통계 도구로 Stata 12.0을 활용하여 VAR 모형을 추정한 후 변수 간 상호인과관계 추정 및

대통령에 대한 국민의 지지가 정책의제의 상호작용 내에서 유의미한 영향력을 발휘하는 측면이 있는지를 탐색하려 했다.

미디어와 공중의제, 정책결정자 의제 간 상호 영향관계를 분석하기 위해, 첫째로 이 연구는 방법론적으로 앞서 설정한 8개 정책분류항목별 의제주체의 범주를 다음과 같은 분석단위로 분류했다. 우선 조선일보와 동아일보, 한겨레와 경향신문을 포괄하는 신문의회(newsletter)와 KBS와 SBS를 포함하는 방송의회(broadcast), 네이버와 다음의 편집자의제를 포괄하는 온라인미디어의회(online media), 네이버와 다음의 공중의회를 포괄하는 온라인공중의회(online public), 대통령 정책의회(president) 등 세부적인 의제주체를 신문과 방송, 온라인미디어와 온라인 공중, 대통령 정책의회 5개 의제주체로 분류해 보다 다자화된 의제주체 간 정책의회설정과정의 역동성을 살피고자 했다. 정리하면, 이 연구는 모두 신문의회, 방송의회, 온라인미디어의회, 온라인공중의회, 대통령의회 5개의 의제주체를 구분해 변수간 영향 관계 모형을 파악하는 것을 목적으로 하고 있다.

둘째로, 각 분석 범주에서 분석 대상에 해당하는 의제 현저성 측정 자료들에 대해 단위근(unit root) 검정을 실시했다. 단위근은 변수가 자체적으로 갖는 고유한 영향력이나 시간적 추세가 존재하는 통계적 속성을 의미하는데(이완수, 2009), 단위근이 존재하는 변수는 평균값을 중심으로 일정하게 움직이지 않기 때문에 시계열 사이의 상관관계를 분석하는 데 오류가 생길 수 있다. 더불어 단위근 검정은 사전에 분석의 대상이 되는 데이터의 안정(stationary)과 불안정(non-stationary)성을 판단하기 위한 것이다. 통계학적으로 상호관계의 측정은 각 변수가 서로 일정한 방향으로 움직인다는 것을 전제하는데, 불안정적인 시계열 자료는 시점이 지날수록 자료가 분산하는 형태를 보이기 때문에 또한 시계열 사이의 상관관계를 분석하는 데 오류가 생길 수 있다. 일반적인 의제설정 자료 역시 정상적 특징을 갖지 않을 확률이 있으므로 사전에 데이터의 비정상 여부를 식별하고, 비정상 시계열로 판명될 경우 이를 정상 시계열로 정규 분포화하는 차분(difference)을 실시하여 통제하는

절차가 필요하다. 이에 연구 모형인 정책범주별 신문·의제, 방송·의제, 온라인·미디어·의제, 온라인·공중·의제, 대통령의제 데이터의 정상성을 확인하기 위해 ADF(Augmented Dickey-Fuller) 단위근 검정을 실시했다(Dickey & Fuller, 1979). 그 결과 대부분의 변수들이 1%($p < 0.01\%$) 유의수준에서 단위근이 존재하지 않는 것으로 나타났다.

정책 유형	대통령	신문	방송	온라인 미디어	온라인 공중
	Test Statistics				
V1	-5.873	-4.783	-5.249	-4.724	-3.556
V2_1	-4.329	-5.305	-5.633	-4.800	-4.918
V2_2	-5.686	-4.145	-3.434	-3.900	-4.334
V2_3	-3.830	-6.527	-7.716	-4.864	-6.069
V2_4	-4.873	-4.355	-4.088	-3.338*	-3.787
V3_1	-5.735	-5.398	-5.577	-5.056	-5.889
V3_2	-5.108	-4.861	-5.143	-3.610	-7.000
V3_3	-4.214	-4.393	-5.416	-5.084	-7.797
V4	-3.534*	-4.846	-6.382	-6.576	-6.250
V5	-6.444	-5.080	-4.293	-5.932	-7.681
V6	-5.932	-5.622	-7.965	-7.683	-6.179
V7	-5.283	-6.028	-3.767	-3.505*	-5.231
V8	-5.971	-5.094	-5.712	-4.429	-5.339

[표 3] 단위근 검정 결과

- 1) Interpolated Dickey-Fuller 1% Critical Value (-3.577), 5% Critical Value(-2.928), 10% Critical Value(-2.599)
- 2) V1(통일·외교·안보) V2_1,2,3,4(정치·관련 의제) V3_1,2,3(경제·관련 의제) V4(교육) V5(보건·복지·고용) V6(문화·체육·관광) V7(환경) V8(공공·질서·안전)
- 3) *는 유의수준 0.05%에서 유의함

셋째, VAR 모형을 최적화하기 위해 최적 시차(optimal lag)를 검정하는 것이 중요하기 때문에, 최종예측오차(Final Prediction Error; FPE), 아카이케 정보기준(Akaike Information Criterion; AIC), Hannan-Quinn Information Criterion(HQIC), Schwarz Bayesian information criterion(SBIC)를 통해 시차 최적모형을 판단했다.

Lag	LL	LR	df	p	FPE	AIC	HQIC	SBIC
0	259.454				2.1e-11	-10.3859	-10.3127*	-10.1928*
1	290.915	62.922	25	0.000	1.6e-11*	-10.6496*	-10.2102	-9.49135
2	306.876	31.922	25	0.160	2.5e-11	-10.2807	-9.47502	-8.15719
3	322.019	30.285	25	0.214	4.0e-11	-9.87832	-8.70647	-6.78963
4	352.308	60.578*	25	0.000	3.8e-10	-10.0942	-8.55615	-6.04029

[표 4] 시차 검증 결과 예시: 통일·외교·안보의제(V1)

최적 시차는 분석결과 중 가장 작은 숫자(*)에서 결정되며, 분석결과항목 간에 최저수치가 다르게 나타날 경우 가장 많은 최저수치가 나타난 시차가 최적시차가 된다. 분석 결과 통일·외교·국방 정책유목에서 분석범주 1의 최적시차는 6으로 나타났다. 위 표에서 음영 처리된 부분이 최적 시차 수준을 나타낸다. 동일한 절차를 거쳐 각각의 정책분류유목에서 최적시차가 결정되었으며, 각 유목과 범주에서 결정된 최적시차는 아래 표와 같다.

Optimal Lag	V1	V2_1	V2_2	V2_3	V2_4	V3_1	V3_2	V3_3	V4	V5	V6	V7	V8
	1										2		

[표 5] 최적 시차 검증 결과

넷째, 시차의 최적 모형에 기초해 변수 간 상호관계를 파악하기 위해 다중 시계열 분석인 VAR을 실시했다. VAR 분석을 통해 <식 1>의 그랜저인과관계 검정의 실시가 가능하며, 이는 사전에 독립변수와 종속변수를 구분지을 수 없는 전체 변수간의 인과적 위계관계를 보여준다. 이 연구는 각 정책항목의 포괄적 특성에 따라 정책의제 상호작용과정이 달라질 것이라는 가정에 기반하고 있기 때문에, 정책유목별로 각 변수의 인과관계가 다르게 나타날 것이라고 예측한다.

$$\begin{aligned}
P_t &= \sigma + \beta_i \sum_{i=1}^{10} P_{t-i} + \gamma_i \sum_{i=1}^{10} N_{t-i} + \delta_i \sum_{i=1}^{10} B_{t-i} + \eta_i \sum_{i=1}^{10} OM_{t-i} + \theta_i \sum_{i=1}^{10} OP_{t-i} \\
N_t &= \sigma + \beta_i \sum_{i=1}^{10} P_{t-i} + \gamma_i \sum_{i=1}^{10} N_{t-i} + \delta_i \sum_{i=1}^{10} B_{t-i} + \eta_i \sum_{i=1}^{10} OM_{t-i} + \theta_i \sum_{i=1}^{10} OP_{t-i} \\
B_t &= \sigma + \beta_i \sum_{i=1}^{10} P_{t-i} + \gamma_i \sum_{i=1}^{10} N_{t-i} + \delta_i \sum_{i=1}^{10} B_{t-i} + \eta_i \sum_{i=1}^{10} OM_{t-i} + \theta_i \sum_{i=1}^{10} OP_{t-i} \\
OM_t &= \sigma + \beta_i \sum_{i=1}^{10} P_{t-i} + \gamma_i \sum_{i=1}^{10} N_{t-i} + \delta_i \sum_{i=1}^{10} B_{t-i} + \eta_i \sum_{i=1}^{10} OM_{t-i} + \theta_i \sum_{i=1}^{10} OP_{t-i} \\
OP_t &= \sigma + \beta_i \sum_{i=1}^{10} P_{t-i} + \gamma_i \sum_{i=1}^{10} N_{t-i} + \delta_i \sum_{i=1}^{10} B_{t-i} + \eta_i \sum_{i=1}^{10} OM_{t-i} + \theta_i \sum_{i=1}^{10} OP_{t-i}
\end{aligned}$$

[식 1] 그랜저 인과관계 검정

P_t = 대통령 정책의제, N_t = 신문의제, B_t = 방송의제, OM_t = 온라인미디어의제, OP_t = 온라인공중의제

또한 VAR 모형분석만으로는 변수 간 효과의 속도 및 그 강도를 파악하기 어렵기 때문에, 변수 간 역학관계를 추론하기 위해 충격반응(impulse-response) 분석을 통해 변수 간의 상관관계는 물론 효과의 속도와 강도를 동시에 추정하고자 했다. 충격반응함수는 모형 내의 어느 특정 변수에 대하여 일정한 충격을 가한 다음, 모형 내의 모든 변수들이 시간의 경과에 따라 반응하는 결과를 분석한 것이다. 이는 변수 간 충격(영향)의 +, - 방향과 충격에 따른 반응의 수준(최대값의 시차), 그리고 반응의 지속성(효과의 소멸시점)을 보여주기 때문에 각 변수 간 영향관계에 대한 보다 입체적인 분석이 가능하다.

제 5장 연구 결과

제 1절 기초통계분석

본 연구에서는 의제주체 간 상호 영향력을 탐색하는 것을 목적으로 정책유형을 총 13개 항으로 각각 분류하여 어떤 정책 문제에서 정책결정자와 전통적 미디어, 뉴미디어와 온라인 공중이 영향을 주거나 받게 되는지를 검정하였다. 먼저, 앞 장에서 설정한 기준을 바탕으로 수집한 자료를 토대로 기초통계분석을 실시했다.

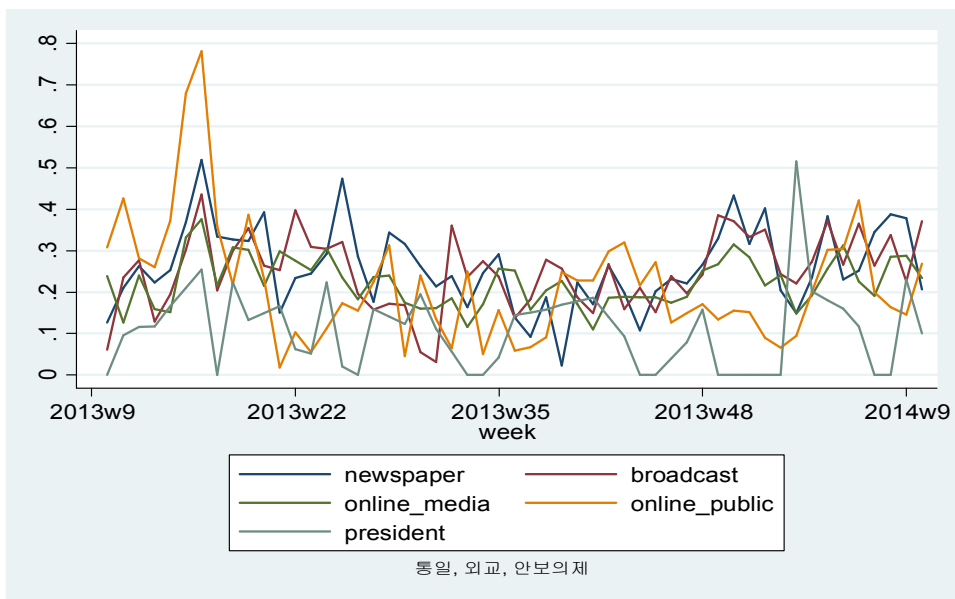
구분	통일, 외교, 안보 관련 정책의제				
	대통령 의제	신문의제	방송의제	온라인 미디어 의제	온라인 공중의제
Mean	.1098637	.2614154	.2504517	.2239204	.2184236
Maximum	.5190502	.4361111	.37614	.7814992	.5155912
Minimum	.0227273	.03125	.1101471	.0185185	0
Std.Dev.	.097133	.0979947	.090033	.0593507	.1453188
Skewness	0.0006	0.3848	0.4244	0.3789	0.0000
Kurtosis	0.0011	0.5226	0.9771	0.5597	0.0008
표본수	53	53	53	53	53

[표 6] 통일, 외교, 안보의제(V1) 기초통계량

통일, 외교, 안보 관련 정책에서 대통령의제, 신문의제, 방송의제, 온라인미디어의제, 온라인 공중의제 데이터의 표본수가 모두 53개로 나타나고 있다. 대통령의제와 신문의제, 방송의제, 온라인미디어의제, 온라인공중의제 데이터의 평균은 각각 다르게 나타나며 대통령의제가

0.1098637로 제일 낮고, 신문의제가 0.2614154로 제일 높게 나타나는 특징을 보이고 있다. 수집한 데이터의 정규성 검정을 위한 첨도와 왜도를 보면 모두 정규성을 확보하고 있음을 알 수 있다.

또한 하단에 제시한 그래프는 2013년 9주차(2013년 2월 4주차)부터 2014년 9주차(2014년 2월 4주차)까지의 분석기간 동안 각 의제주체가 나타낸 의제 현저성의 시간적 흐름을 보여주는데, 분석기간 초반에는 온라인 공중의제가 가장 약 0.78 정도로 높은 현저성을 보이고 있고, 이보다는 낮은 정도지만 분석기간 후반에는 대통령의제가 0.52 정도를 기록하며 가장 높은 현저성을 나타내고 있다. 이처럼 13개로 설정한 각각의 정책 유형마다 각 변수의 특징을 설명하는 기초적인 통계분석을 실시해 데이터의 특성을 살펴보았다. 본 절에서는 지면상의 이유로 통일·외교·안보 정책유형의 분석결과만을 예시로 제시한다.



[그림 7] 통일, 외교, 안보의제 관련 의제현저성의 변화

제 2절 정책 유형별 의제변수 간 상호작용성 (연구문제 1)

1. 정책유형별 의제변수 간 상호작용성 분석

총 분석기간(2013년 2월 25일-2014년 2월 25일)동안 총 13개 정책 유형의 분석을 통해 각 정책 유형에서 정책결정자와 온라인공중, 온라인미디어, 신문, 방송의제 간 상호관계의 역동성을 탐색하기 위한 VAR분석 및 그랜저인과관계 검정을 실시했다. 그 결과 각 정책유형마다 의제간의 고유한 상호 인과관계가 관찰되었다. 여기서 전제하는 ‘상호 인과관계’에서 내포하는 근본적인 가정은 ‘시계열 모형에서 특정 변수의 과거값(의제현저성)이 유의하게 다른 변수의 현재값(의제현저성)에 영향을 미친다’는 것임을 주지할 필요가 있다.

이 절에서 분석 결과를 통해 중점적으로 살펴보고자 하는 것은, 1년이라는 기간 동안 각 정책유형 별로 얼마나 의제현저성의 전이가 통계적으로 유의한 수준에서 활발하게 일어났는지에 대한 것이다. 비록 통계적 분석을 통해 정책유형마다 사회적 논의의 흐름이 달라진다는 것을 입증하는 것은 보다 추가적이고 상세한 분석이 요구되는 부분이나, 본 연구를 통해 의제주체 간 의제현저성이 전이되는 흐름을 실증적으로 확인해 볼 수 있다. 이 과정에서 영향력을 주고받는, 즉 의제에 대한 영향력을 미치는 쪽 뿐 아니라 그 영향력을 수용하는 의제주체 또한 함께 살펴보는 것이 중요한 부분이다. 이는 이들 모두가 전사회적 의제의 확산 과정에 직접적으로 관여하거나 매개하는 통로로 기능할 수 있기 때문이다. 이를 확인함으로써 가장 역동적인 정책의 장에서의 논의가 어떤 특성의 정책유형에서 일어나는지를 단편적으로나마 확인할 수 있을 것이다.

우선 통일, 외교, 안보/ 교육/ 보건, 복지, 고용 관련 정책

유형에서는 비교적 상호 인과관계가 드물게 나타나고 있다([표 7]). 자료 수집 과정에서 통일, 외교, 안보 정책 유형으로 포함된 주요 이슈는 이산가족 상봉과 개성공단 문제, 남북 정상회담 등 통일관련 이슈와, 위안부 및 독도 문제와 일본 정치인들의 역사인식, 동해병기 법안 통과를 둘러싼 대일갈등 이슈 및 대통령의 해외순방 등 외교활동, 그리고 전투기 도입과 방공식별구역 지정을 둘러싼 갈등 및 군대 문제, 사이버 안보 이슈 등이었다. 이 이슈에서는 온라인 공중의제의 신문의제에 대한 영향력, 온라인미디어의제가 방송의제에 미치는 영향 관계밖에 확인되지 않고 있다. 표는 우측에 제시된 의제주체의 의제 현저성이 좌측에 제시된 의제주체의 의제 현저성에 영향을 미친다고 해석되는 것이다.

교육 관련 정책 유형에 포함된 주된 이슈는 수학능력시험 이슈, 국사 국정교과서의 도입을 둘러싸고 일어난 갈등, 대학 평가 개선 문제, 자유학기제 시행, 등록금 인상 문제, 국제중학교 입시 비리, 학교폭력 문제 등이었는데, 이 유형에서는 특히 신문의제와 다른 의제주체간의 상호작용이 주로 관찰되고 있다. 교육 관련 정책 유형에서 신문의제는 온라인공중의제, 대통령의제 등 모든 의제주체의 영향을 받는 한편 대통령의제에 영향을 미치게 된다. 교육 영역의 정책 유형에서 나타나는 낮은 의제 간 상호작용성은, 극적인 사건을 거의 포함하지 않고 공중의 관심이 상대적으로 덜한 영역이기에 미디어 보도를 통해 뚜렷하게 드러나지 않는 경향이 큰(Uscinski, 2009), 교육이라는 의제의 특성 자체에서 기인한 것일 수 있다.

마지막으로 보건, 복지, 고용 영역의 정책 유형에는 대체휴일제 도입과 정년연장법 도입, 통상임금 이슈와 시간선택제 일자리 도입 문제, 고용불안에 대한 대책 등 고용 이슈, 기초연금법 도입, 노인복지, 보육공약 등 복지 이슈와 금연정책, AI확산 문제, 원격의료 도입과 의료과업, 진주의료원 폐업 문제 등 보건 이슈 등이 포함되었다. 이 유형에서는 온라인미디어의제를 포함하는 모든 의제주체의 방송의제에 대한 영향, 그리고 온라인공중의제와 대통령의제간의 관계성이 관찰된다.

[표 7] 통일, 외교, 안보/ 교육/ 보건, 복지, 고용 정책유형에서 나타난 의제 상호작용 분석 결과

※ 표에서 음영 처리된 부분이 의제주체 간 인과관계가 유의하게 나타나는 지점임

※ **는 유의수준 0.05, *는 유의수준 0.1로, 하단의 표에서도 동일하게 적용됨

B does Granger Cause A		통일, 외교, 안보		교육		보건, 복지, 고용	
		chi2	P	chi2	P	chi2	P
신문	방송	.84273	0.359	.58679	0.444	.09017	0.764
	온라인 미디어	.90322	0.342	.01443	0.904	.10326	0.748
	온라인 공중	3.651	0.056*	5.3684	0.021**	.06625	0.797
	대통령	.00372	0.951	3.1893	0.074*	.15281	0.696
	All	7.3841	0.117	8.6016	0.072*	.44668	0.978
방송	신문	.67774	0.410	2.1863	0.139	1.1434	0.285
	온라인 미디어	2.9837	0.084*	.02587	0.872	3.3817	0.066*
	온라인 공중	.09272	0.761	.01375	0.907	.28266	0.595
	대통령	.51759	0.472	1.322	0.250	.67533	0.411
	All	4.1405	0.387	3.5271	0.474	9.6968	0.046**
온라인 미디어	신문	2.4582	0.117	.54021	0.462	.16386	0.686
	방송	1.7501	0.186	1.2306	0.267	1.1674	0.280
	온라인 공중	.00486	0.944	3.8655	0.049	.68488	0.408
	대통령	.06583	0.798	.21933	0.640	.61908	0.431
	All	6.6035	0.158	4.5221	0.340	2.6668	0.615
온라인 공중	신문	.87229	0.350	.17245	0.678	.03311	0.856
	방송	.05179	0.820	.45193	0.501	.02907	0.865
	온라인 미디어	.09457	0.758	.03437	0.853	.31923	0.572
	대통령	2.5831	0.108	1.0643	0.302	.2979	0.585
	All	2.7475	0.314	1.7991	0.773	.5583	0.968
대통령	신문	.17674	0.674	3.1084	0.078*	.62728	0.428
	방송	1.6198	0.203	.22364	0.636	.77711	0.378
	온라인 공중	.39632	0.529	.89527	0.344	4.4264	0.035**
	온라인 미디어	.06278	0.802	.01859	0.892	1.7361	0.188
	All	2.8083	0.590	4.587	0.332	5.9848	0.200

다음으로는 비교적 활발한 상호 영향력이 관찰되는 문화, 체육, 관광과 환경, 그리고 공공질서, 안전 관련 정책유형을 살펴보았다([표 8]). 먼저 문화, 체육, 관광 영역에 포함된 주요 정책 이슈는 한류문화, 문화재 훼손과 복원 및 관리에 관련한 문제, 콘텐츠 저작권 문제 등 문화 이슈와 2014년 러시아 소치에서 개최된 동계올림픽 이슈 및 체육계 파벌 해소 문제가 포함된 체육 이슈, 그리고 관광활성화 이슈가 있다. 이 유형에서는 온라인 공중과 신문의제, 온라인미디어와 방송의제, 그리고 신문의제와 대통령의제간의 상호관계성을 확인할 수 있다.

가장 활발한 상호 영향력이 관찰되는 정책유형 중 하나인 환경 영역에는 장마, 폭염, 폭설 미세먼지 등 자연 현상으로 인한 피해와 방사능 위험, 4대강 이슈 등이 포함되었다. 이 영역에서는 신문의제, 방송의제, 온라인미디어의제, 온라인공중의제, 대통령의제를 아우르는 모든 의제주체 간 비교적 활발한 상호 영향을 관찰할 수 있다. 개인정보유출 사고와 아시아나 여객기 사고, 원유 유출사고, 경주리조트 붕괴 사고, 식품안전 문제, 각종 범죄 등 인재로 인한 사고와 그로 인한 피해를 둘러싼 이슈를 포괄하는 공공질서와 안전 관련 정책 유형에서도 마찬가지로 정책 공론의 장에서 활발한 상호 작용이 일어나고 있음을 확인할 수 있다. 지금까지 살펴본 6개의 정책유형을 통한 상호작용 분석에서 특이한 점은, 환경 정책유형을 제외하면 전통적 미디어의 양대 축을 이루는 신문의제와 방송의제의 직접적인 상호 영향력 관계가 거의 측정되지 않았다는 것이다. 해당 6개 정책유형에서는 신문의제와 방송의제간의 상호작용보다 오히려 각각이 온라인 공중의제, 온라인미디어의제와 상호작용하는 국면이 빈번히 나타나고 있다.

[표 8] 문화, 체육, 관광/ 환경/ 공공질서, 안전 정책유형에서 나타난 의제 상호작용 분석 결과

B does Granger Cause A		문화, 체육, 관광		환경		공공질서, 안전	
		chi2	P	chi2	P	chi2	P
신문	방송	.00647	0.936	8.9591	0.011**	2.5738	0.276
	온라인	.03231	0.857	9.0908	0.011**	3.4618	0.177

	미디어						
	온라인 공중	3.9822	0.046**	2.7147	0.257	10.148	0.006***
	대통령	7.6e-05	0.993	2.4402	0.295	.0774	0.962
	All	4.0415	0.400	26.136	0.001***	12.745	0.121
방송	신문	.91171	0.340	3.5329	0.171	.53612	0.765
	온라인 미디어	4.825	0.028**	3.3784	0.185	1.4862	0.476
	온라인 공중	.9295	0.335	.80946	0.667	1.1529	0.562
	대통령	.19135	0.662	2.6322	0.268	3.9886	0.136
	All	8.2043	0.084*	13.882	0.085*	8.2955	0.405
온라인 미디어	신문	2.2046	0.138	.00279	0.999	2.7854	0.248
	방송	.93778	0.333	5.8611	0.053*	.23795	0.888
	온라인 공중	.42604	0.514	1.2992	0.522	6.0553	0.048**
	대통령	.43364	0.510	4.5244	0.104	.4704	0.790
	All	4.3638	0.359	12.427	0.133	12.578	0.127
온라인 공중	신문	1.9353	0.164	1.8448	0.398	4.5253	0.104
	방송	2.049	0.152	.46516	0.792	.94266	0.624
	온라인 미디어	.84295	0.359	.13303	0.936	4.8006	0.091*
	대통령	.09341	0.760	2.8328	0.243	2.0849	0.353
	All	5.7517	0.218	6.9521	0.542	30.764	0.000***
대통령	신문	4.1902	0.041**	.17906	0.914	2.041	0.360
	방송	.02554	0.873	2.6668	0.264	6.2741	0.043**
	온라인 미디어	.07629	0.782	5.2692	0.072*	.7986	0.671
	온라인 공중	.49489	0.482	13.647	0.001***	.79999	0.670
	All	5.9801	0.201	26.621	0.001***	14.94	0.060*

정치 이슈는 앞서 설명했듯 정치 문제의 직접적 관련자 및 확산 범위를 고려해 대통령 및 정부조직 관련(정치_1), 공기업이나 공공기관 등 공적 영역(정치_2), 국회 차원(정치_3), 전사회적 정쟁 차원(정치_4)의 4개 범주로 유형화했는데, 먼저 대통령 및 정부조직 관련 문제는 대통령 인사 관련 문제와 정부조직개편, 대통령에 대한 국정평가 등이 포함됐고 정부 외적 정치문제로는 공기관이나 공기업, 전 공직자 등 공적영역에서의 비리나 부패 및 이에 대한 개혁의 문제, 공공기관

민영화 등을 둘러싼 이슈, 지방행정 등의 문제가 속해 있다. 국회 차원에서는 선거나 선거관련 제도개혁, 국회선진화나 부정청탁 금지법 등 정치쇄신법안을 내포하는 전반적인 국회의원의 정치문화개선과 관련된 문제로 분류되었고, 전사회적 차원으로 정쟁화된 이슈는 국가정보원과 군 등의 정치개입 문제, 노무현 전 대통령 집권 당시 작성된 남북정상회담 대화록 공개로 촉발된 북방한계선(NLL)을 둘러싼 논란과 서울시 공무원 간첩조작 사건, 이석기 내란음모와 통합진보당 해산사태 등의 이슈가 포함됐다. 정치관련 정책유형에서 나타나는 의제 상호작용은 문제의 확산 범위가 넓을 때, 그리고 특정 문제에 보다 넓은 범위의 관련자가 있는 경우 직접적, 간접적인 상호작용이 활발하게 나타나는 특징을 보이고 있는데, 특히 이 때 특정한 개별 의제주체가 다른 의제주체에 직접적으로 미치는 영향보다 모든 의제주체의 영향력(All)이 한데 어우러져 특정 의제주체에 영향을 미치는 경우가 많았다.

[표 9] 정치 관련 정책유형에서 나타난 의제 상호작용 분석 결과

B does Granger Cause A		정치_1		정치_2		정치_3		정치_4	
		chi2	P	chi2	P	chi2	P	chi2	P
신문	방송	1.9715	0.160	2.7294	0.099*	1.397	0.237	.00927	0.923
	온라인 미디어	1.9398	0.164	.12685	0.722	.01073	0.917	11.229	0.001* **
	온라인 공중	1.7658	0.184	.4725	0.492	.09055	0.763	.64256	0.423
	대통령	.137	0.711	1.8873	0.170	1.1799	0.277	.93889	0.333
	All	4.9398	0.294	10.689	0.030* *	2.6586	0.616	20.922	0.000* **
방송	신문	.00957	0.922	.19021	0.663	.29787	0.585	.40463	0.525
	온라인 미디어	2.3322	0.127	1.7157	0.190	.59248	0.441	5.78	0.016* *
	온라인 공중	4.2666	0.039* *	.01477	0.903	1.0423	0.307	.8107	0.368
	대통령	.89802	0.343	.00158	0.968	.00386	0.950	.38163	0.537
	All	9.1413	0.058* *	1.9516	0.745	1.5448	0.819	11.012	0.026* *
온라인	신문	5.5296	0.019* *	.19526	0.659	1.2312	0.267	.1378	0.710

미디어			*						
	방송	.98659	0.321	1.6464	0.199	.04053	0.840	.0075	0.931
	온라인 공중	.00391	0.950	.14986	0.699	2.9018	0.088*	1.2641	0.261
	대통령	.96767	0.325	.02219	0.882	4.1964	0.041* *	.00801	0.929
	All	6.7895	0.147	2.6876	0.611	13.208	0.010* *	2.485	0.647
온라인 공중	신문	.27435	0.600	.85861	0.354	.05784	0.810	1.2429	0.265
	방송	1.7515	0.186	6.0983	0.014* *	.01594	0.900	.32346	0.570
	온라인 미디어	4.6026	0.032* *	.37314	0.541	.07258	0.788	11.552	0.001* **
	대통령	.44511	0.505	.19996	0.655	.00112	0.973	.21636	0.642
	All	7.0357	0.134	15.587	0.004* **	.09076	0.999	11.752	0.019* *
대통령	신문	.5813	0.446	.30325	0.582	2.8572	0.091*	.95541	0.328
	방송	.58815	0.443	.12651	0.722	1.9672	0.161	.77418	0.379
	온라인 미디어	.21662	0.642	1.1214	0.290	4.6507	0.031* *	.09249	0.761
	온라인 공중	.02638	0.871	5.089	0.024* *	.69191	0.406	.18383	0.668
	All	2.2982	0.681	6.8649	0.143	5.8868	0.208	11.651	0.020* *

마지막으로 경제 관련 정책유형은 정부 차원의 거시적 경제정책(경제_1)과 정부의 경제정책 기조 관련이슈(경제_2), 그리고 정부 외적인 요소로부터 촉발된 경제요소나 경제 현상(경제_3)이라는 세 가지 하위 유형으로 분류됐는데, 정부 차원의 거시적 경제정책은 예산안 수립, 추경, 통화정책이나 타국과의 경제 협상 등 거시적 차원에서의 정부의 경제 정책을 포함한다면, 정부경제정책 기조는 현 박근혜 정부 출범 초기부터 경제정책의 화두로 회자되어 온 경제민주화와 창조경제, 경제혁신 등의 기치 아래 추진되어 온 갑을공생, 중소기업지원법, 하도급법, 경제혁신 3개년, 규제개혁과 투자확대 등 관련 정책 이슈들을 별도로 분류한 것이다. 마지막으로 정부 외적 현상은 경기실물지표나 대외경제상황, 기업 활동 및 실적 등의 이슈들로 구성되어 있다. 분석 결과 경제관련 정책유형뿐 아니라 지금까지 분석한 모든 정책 유형 중

정부 경제기조 관련 정책유형에서 가장 많은 정도의 상호 영향력이 관찰되고 있었으며, 이 경우에도 정치관련 정책유형의 경우와 마찬가지로 개별적인 의제주체의 다른 의제주체에 대한 직접적인 영향력과 더불어 모든 의제주체가 한데 결합한 간접적인 영향, 즉 전사회적으로 유의해진 의제 현저성이 개별 의제주체에 영향력을 행사하는 국면이 나타나고 있었다.

[표 10] 경제 관련 정책유형에서 나타난 의제 상호작용 분석 결과

B does Granger Cause A		경제_1		경제_2		경제_3	
		chi2	P	chi2	P	chi2	P
신문	방송	1.3715	0.242	1.2066	0.272	.17416	0.676
	온라인 미디어	2.0523	0.152	4.5014	0.034**	.02714	0.869
	온라인 공중	.59384	0.441	2.3442	0.126	.39173	0.531
	대통령	5.7742	0.016**	.11911	0.730	.49439	0.482
	All	9.6046	0.048**	10.124	0.038**	1.01	0.908
방송	신문	.02574	0.873	.02474	0.875	7.4952	0.006***
	온라인 미디어	.01036	0.919	10.004	0.002***	.76916	0.380
	온라인 공중	2.8115	0.094*	.19399	0.660	.06574	0.798
	대통령	1.1763	0.278	.61522	0.433	.35028	0.554
	All	5.8091	0.214	12.959	0.011**	9.0645	0.060*
온라인 미디어	신문	1.9655	0.161	1.7822	0.182	4.7722	0.029**
	방송	.43862	0.508	4.7188	0.030**	1.3053	0.253
	온라인 공중	1.4156	0.234	.30621	0.580	.02691	0.870
	대통령	1.4624	0.227	2.0762	0.150	.41336	0.520
	All	4.8179	0.307	13.829	0.008***	5.4179	0.247
온라인 공중	신문	.06208	0.803	4.7502	0.029**	.90683	0.341
	방송	1.053	0.305	.50482	0.477	.05753	0.810
	온라인 미디어	.33283	0.564	2.5153	0.113	.00433	0.948
	대통령	4.2121	0.040**	.02274	0.880	1.5809	0.209
	All	5.7697	0.217	11.807	0.019**	3.2895	0.511
대통령	신문	.0565	0.812	.55415	0.457	1.4732	0.225
	방송	.40206	0.526	1.0146	0.314	4.7179	0.030**

	온라인 미디어	.63593	0.425	3.3823	0.066*	.01184	0.913
	온라인 공중	1.1186	0.290	.05684	0.812	1.6021	0.206
	All	4.419	0.352	4.99	0.288	6.8868	0.142

2. 소결

본 절에서는 수집한 자료를 토대로 VAR 분석 및 그랜저 인과관계 검정을 통해 통일·외교·안보, 정치(대통령 및 정부조직 차원/공기업·공공기관 등 공적영역/ 국회 차원/ 전사회적 차원), 경제(거시적인 정부경제정책/ 정부 경제기조/ 정부 외적 경제요소), 교육, 보건·복지·고용, 문화·체육·관광, 환경, 공공질서·안전이라는 총 13개의 정책유형을 설정해 각각의 범주에서 나타나는 신문의제, 방송의제, 대통령의제, 온라인미디어의제, 온라인공중의제의 상호작용을 역동성을 실증적으로 규명하고자 했다.

분석 결과, 가장 활발한 상호영향력이 일어나는 것으로 나타난 정책 유형은 경제의제의 하위유형인 정부의 경제기조, 정치의제의 하위유형인 전사회적 차원의 정쟁, 그리고 환경 및 공공질서·안전 관련 정책영역이었다. 각 의제주체는 각각의 유형마다 상대적으로 활발하게 의제 현저성이 전이되는 결과가 나타났다. 특히 주목할 점은 환경 및 공공질서·안전 유형에 비해, 정부의 경제기조 및 전사회적 차원의 정쟁 유형에서 개별 의제주체가 아닌 여러 의제주체의 의제가 복합적으로 결합하여 한데 영향을 미치는 국면이 빈번히 관찰되었던 것이다. 이는 경제 및 정치의제의 해당 하위이슈에 관련된 의제 현저성이 개별적인 의제주체의 영향보다 전사회적 여론에 반응하여 변화하게 되는 맥락을 시사한다.

한편 통일·외교·안보 정책유형과 교육, 보건·복지·고용 관련 정책의제는 의제주체 간 활발한 상호작용이 나타나지 않은 유형이다. 교육은 극적인 사건의 부재와 공중의 저조한 관심이라는 의제 고유의 특성으로 인해 각 의제주체 사이에서 충분히 다뤄지지 않았다는 설명이 설득력을 가지나, 통일·외교·안보 유형과 보건·복지·고용 유형에서 나타난 저조한 상호작용 현상에 대해서는 다음 절에서 해당 정책유형의 의제 간 상호작용성을 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 이러한 분석 결과는 교육과 같이 이슈 자체가 가진 특성 혹은 자료 수집 방법 등의 차이에서 기인하는 한계일 수 있으므로, 이에 대한 다각적 접근이 더욱 필요할 것이다.

더불어 정책 유형 전반적으로 전통적 미디어 의제를 대표하는 신문의제와 방송의제 간 충분한 상호작용이 부재했다는 점이 눈에 띄는 사항이다. 앞서 언급했듯 환경 관련 정책유형과 공적영역 관련 정책유형(정치_2), 정부 외적 경제요소(경제_3)에서를 제외하고는 방송의제와 신문의제의 상호 인과관계가 유의미하게 나타나지 않고 있다. 오히려 이들은 각각 온라인미디어의제 및 온라인공중의제와 보다 활발한 상호 인과관계를 보이는 것으로 분석되는데, 이를 통해 온라인미디어의제와 온라인공중의제가 정책의제형성과정에 더 큰 영향력을 행사할 수 있는 발판이 마련되었다는 조심스러운 추정이 가능해진다. 이 또한 다음 절에서 계속될 분석을 통해 보다 상세히 살펴볼 것이다.

제 3절 정책의제설정과정에 미치는 각 의제주체의 영향력 분석(연구문제 2)

1. 정책의제설정과정을 주도하는 의제주체 분석 (연구문제 2-1)

지금까지 개별적인 정책 영역 내에서 일어나는 각 의제주체의 의제 간 상호작용의 역동성을 검토해 보았다. 본 절에서는 앞서 살펴보았던 정책유형별 의제 간 상호작용 과정에 좀 더 구체적으로 접근하여, 연구문제 설정 과정에서 수립한 가설을 검정함으로써 각 정책의제 형성과정에서 주도적으로 작용한 의제주체를 포착해 내고자 한다.

우선, 앞서 설정했던 가설을 다시 한 번 살펴보자. 본 연구에서는 대통령이 의제를 주도할 것이라고 가정되는 정책유형, 미디어가 의제를 주도할 것이라고 가정되는 정책유형, 그리고 그 관계의 방향성이 기존 연구를 통해 입증되지 않은 정책유형들을 각각 분류하여 다음과 같은 가설을 설정했고, 이를 검정하여 분석 기간 동안 국내 정책의제 형성 과정에서 주도적으로 작용한 의제주체를 밝혀내고자 했다. 정부 혹은 미디어가 주도하리라고 가정되는 정책유형 외의 정책유형은 사전에 그 관계의 방향성을 결정하지 않고 탐색적 지점에서 분석을 시작하였다.

[연구가설 1] 통일·외교·국방, 정치(대통령 및 정부조직 관련), 경제(정부 거시경제정책, 정부경제기조) 관련 정책유형에서는 대통령 정책 의제가 신문, 방송, 포털미디어의제, 포털공중의제에 영향을 미칠 것이다.

[연구가설 2] 환경, 공공질서·안전 관련 정책유형에서는 신문, 방송, 포털 미디어의제가 대통령 정책 의제와 포털공중의제에 영향을 미칠 것이다.

위 가설을 토대로 먼저 대통령이 주도적인 영향을 미칠 것이라고 가정되는 정책유형들에 대한 그랜저 검정 결과를 살펴보았다. 이는 앞 절에서 살펴보았던 그랜저검정 결과 중 정책유형에 따라 유의미하게 나타난 인과검정 결과만을 취합한 것이며, 제시된 표에서는 좌측에 제시된 의제주체가 후자에 영향을 미치게 되는 것으로 해석할 수 있다.

[표 11] 가설 2-1: 대통령의제의 주도가 가정된 정책유형 분석결과

구분	A does Granger Cause B		chi2	P
통일·외교·국방	온라인 공중	신문	3.651	0.056*
	온라인 미디어	방송	2.9837	0.084*
정치관련 (대통령 및 정부조직 관련)	온라인 공중	방송	4.2666	0.039**
	ALL	방송	9.1413	0.058*
	신문	온라인 미디어	5.5296	0.019**
	온라인 미디어	온라인 공중	4.6026	0.032**
정부경제정책 (거시적 차원),	대통령	신문	5.7742	0.016**
	ALL	신문	9.6046	0.048**
	온라인 공중	방송	2.8115	0.094*
	대통령	온라인 공중	4.2121	0.040**
정부경제기조	온라인 미디어	신문	4.5014	0.034**
	ALL	신문	10.124	0.038**
	온라인 미디어	방송	10.004	0.002***
	ALL	방송	12.959	0.011**
	방송	온라인 미디어	4.7188	0.030**
	ALL	온라인 미디어	13.829	0.008***
	신문	온라인 공중	4.7502	0.029**
	ALL	온라인 공중	11.807	0.019**

분석 결과, 대통령이 주도하리라고 가정됐던 통일·외교·국방, 대통령 및 정부조직 관련 정치 의제, 정부경제기조 관련 경제 의제 유형에서

대통령의 주도적인 영향력이 발견되지 않았다.

통일·외교·국방의제에서는 전통적 미디어의제인 신문, 방송의제에 대한 온라인공중과 온라인미디어를 포함하는 뉴미디어의제의 주도적 영향력이 분석됐고, 대통령 및 정부조직 관련 정치의제 유형에서는 대통령의제를 제외한 다른 의제주체들의 복합적 영향력이 나타났다. 온라인공중의제는 방송의제에, 신문의제가 온라인미디어의제에 영향을 미쳤으며 온라인미디어의제는 다시 온라인공중의제에 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 결국 해당 정책유형에서 가장 선행되는 요소로 작용한 의제주체는 신문의제임을 확인할 수 있다.

정부경제기조 관련 정책유형에서는 온라인미디어의제가 신문과 방송의제에 영향을 미치고, 방송의제는 다시 온라인미디어에 영향력을 행사해 양방향 관계가 성립되는 한편 신문의제는 온라인공중의제에 영향을 미치고 있어 전통적 미디어와 뉴미디어 간 의제 주도력이 복합적으로 작용하는 양상이다. 대통령의제의 주도적인 의제 영향력이 나타나며 가설이 채택되는 정책유형은 거시적 차원의 정부경제정책에서가 유일했는데, 여기서 대통령의제는 신문의제와 온라인공중의제를 주도하고, 이 온라인공중의제가 방송의제에 영향을 미치게 되는 흐름이 나타나며 대통령의제의 영향이 확인된다고 볼 수 있다.

다음으로는 미디어가 주도할 것이라고 가정된 환경 및 공공질서·안전 관련 정책 유형에서의 그랜저 인과관계 검정 결과를 살펴보겠다.

[표 12] 가설 2-2: 미디어의제의 주도가 가정된 정책유형 분석결과

구분	A does Granger Cause B		chi2	P
환경	방송	신문	8.9591	0.011**
	온라인 미디어	신문	9.0908	0.011**
	ALL	신문	26.136	0.001***
	ALL	방송	13.882	0.085*
	방송	온라인 미디어	5.8611	0.053*
	온라인 미디어	대통령	5.2692	0.072*
	온라인 공중	대통령	13.647	0.001***
	ALL	대통령	26.621	0.001***
공공질서, 안전	온라인 공중	신문	10.148	0.006***
	온라인 공중	온라인 미디어	6.0553	0.048**
	온라인 미디어	온라인 공중	4.8006	0.091*
	ALL	온라인 공중	30.764	0.000***
	방송	대통령	6.2741	0.043**
	ALL	대통령	14.94	0.060*

미디어의 주도가 가정됐던 환경 및 공공질서, 안전 관련 정책유형의 경우, 일정 부분 미디어의 의제 주도력이 발현되고 있는 국면을 관찰할 수 있다. 일단 환경정책 유형에서는 방송의제의 신문의제와 온라인미디어의제에 대한 인과관계가 성립하고, 여기서 온라인미디어의제와 온라인공중의제가 대통령의제에 영향을 미치고 있는 흐름을 확인할 수 있다. 환경유형에서 대통령의제에 주된 영향을 미치는 의제가 뉴미디어의제라는 사실은 온라인의 일상적 여론이 정책결정자에게 반영되는지 확인하려는 소기의 연구목적을 상기해 보았을 때 상당히 고무적인 결과이나, 온라인미디어의제에 선행하는 요소가 방송의제라는 점을 주목한다면 아직 환경관련 정책유형에서는 전통적 미디어의제가 강세를 보이고 있다고

해석할 수 있다. 다만 환경 부분에서 온라인공중의제에 유의미한 영향을 미친 의제주체가 없다는 점이 눈에 띄는데, 이에 대해서는 일정 부분 인터넷을 통한 직접적인 커뮤니케이션 채널의 발달로 인해 미디어 보도를 거치지 않고도 환경정보를 습득할 수 있게 된 공중의 미디어 의존도 감소에 기인했을 수 있다는 추측이 가능할 것이다.

한편 공공질서, 안전 영역 정책유형에서는 온라인미디어의제와 온라인공중의제가 상호작용하는 가운데 온라인공중의제가 신문의제에, 방송의제가 대통령의제에 영향을 미치고 있는 양상을 관찰할 수 있다. 뉴미디어의제와 전통적 미디어의제의 영향력이 결합하여 미디어의 주도권이 아직 건재함이 확인되나, 여기서도 역시 환경 유형에서와 마찬가지로 온라인 공중의제의 개입이 두드러지고 있다. 향후 추가적인 연구를 통해 전통적으로 미디어의 고유한 의제설정과정에서의 영향력이 발휘되는 영역으로 전제된 환경 및 범죄 등 분야에서 대인간 직접적인 커뮤니케이션과 정보 공유를 촉진하는 소셜 네트워크 서비스(SNS) 등의 역할이 기존 미디어의 영향에 어떤 식으로 작용할지에 대한 새로운 시각을 제기할 수 있을 것이다. 현재 시점에서 내릴 수 있는 결론은 미디어의제가 환경 및 공공질서·안전 분야에서 대통령의제에 영향을 미치는 요소가 되나 온라인공중의제에는 제한적 영향력을 보임으로써 가설이 제한적으로 지지되고 있다는 것이다.

마지막으로, 정책의제설정 과정에서의 상호인과관계의 주도권에 대해 일정한 방향성을 사전에 가정하지 않은 정책유형에 대한 탐색적 분석이 남아 있다. 기존 문헌 검토를 통해 인과관계에 대한 가설을 수립하지 못한 정책 유형은 교육 의제와 보건·복지·고용, 문화·체육·관광, 정치(공적영역 관련 문제, 국회 차원 문제, 전 사회적 정쟁), 경제(정부 외적 경제요소)의 총 7개로, 그랜저 인과검정 결과를 통해 각 정책유형의 주도적인 행위자로 기능하는 의제주체를 확인해 볼 것이다.

[표 13] 탐색적 분석: 방향성이 가정되지 않은 정책유형 분석결과

구분	A does Granger Cause B		chi2	P
교육	온라인 공중	신문	5.3684	0.021**
	대통령	신문	3.1893	0.074*
	ALL	신문	8.6016	0.072*
	신문	대통령	3.1084	0.078*
보건·복지·고용	온라인 미디어	방송	3.3817	0.066*
	ALL	방송	9.6968	0.046**
	온라인 공중	대통령	4.4264	0.035**
문화·체육·관광,	온라인 공중	신문	3.9822	0.046**
	온라인 미디어	방송	4.825	0.028**
	ALL	방송	8.2043	0.084*
	신문	대통령	4.1902	0.041**
정 치관련 (공적영역 관련 의제)	방송	신문	2.7294	0.099*
	ALL	신문	10.689	0.030**
	방송	온라인 공중	6.0983	0.014**
	ALL	온라인 공중	15.587	0.004***
	온라인 공중	대통령	5.089	0.024**
정 치관련 (국회 차원 의제)	온라인 공중	온라인 미디어	2.9018	0.088*
	대통령	온라인 미디어	4.1964	0.041**
	ALL	온라인 미디어	13.208	0.010**
	신문	대통령	2.8572	0.091*
	온라인 미디어	대통령	4.6507	0.031**
정 치관련 (전사회적 정쟁)	온라인 미디어	신문	11.229	0.001***
	ALL	신문	20.922	0.000***
	온라인 미디어	방송	5.78	0.016**

	ALL	방송	11.012	0.026**
	온라인 미디어	온라인 공중	11.552	0.001***
	ALL	온라인 공중	11.752	0.019**
	ALL	대통령	11.651	0.020**
경 제 현 상 (정 부 외 적 경 제 요 소)	신문	방송	7.4952	0.006***
	ALL	방송	9.0645	0.060*
	신문	온라인 미디어	4.7722	0.029**
	방송	대통령	4.7179	0.030**

그랜저 검정 결과를 통해 탐색적으로 정책유형 별 의제주체들의 의제현저성이 전이되는 흐름을 살펴본 결과, 정책 유형이 크게 뉴미디어가 의제설정을 주도하는 국면과 전통적인 미디어가 의제설정을 주도하는 국면, 여러 의제주체의 영향력이 혼합된 국면으로 분류되었다.

우선 교육관련 정책유형에서는 대통령의제와 신문의제의 상호작용이 일어나는 가운데 신문의제에 대한 온라인공중의제의 영향력이 실증되어 여러 의제주체의 영향력이 혼재되어 나타나고 있다. 보건, 복지, 고용 관련 정책 유형에서는 뉴미디어의제의 의제 현저성이 다른 의제주체의 의제현저성을 견인하는 요소로 나타나고 있는데, 온라인 공중의제는 대통령의제에, 온라인미디어의제는 방송의제와 유의미한 인과관계를 형성하는 것으로 분석됐다. 문화, 체육, 관광 영역도 유사하게 뉴미디어의제의 영향력이 두드러지는데, 온라인공중의제는 신문의제에, 온라인미디어의제는 방송의제에 영향력을 미치고 여기서 신문의제는 대통령의제의 선행요인이 되는 흐름으로 의제의 현저성이 전이되고 있다.

반면, 공기업과 공공기관 등 공적 영역에서 불거지는 정치 관련 정책유형에서는 방송의제가 가장 주도적인 영향력을 행사하는 국면을 관찰할 수 있다. 공적 영역의 정책 의제형성 과정에서 방송의제는 신문의제와 온라인 공중의제에 영향을 미치고 온라인 공중의제는 나아가 대통령의제까지 영향을 미치게 되며 방송의제의 선행 영향력이 확인된다. 한편, 국회 차원의 문제에서는 대통령의제와 온라인미디어의제가 상호작용하는

한편 대통령의제에는 신문의제가, 온라인미디어의제에는 온라인공중의제가 영향을 미치는 것으로 분석되어 신구 미디어의 영향이 공존하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 정치적 문제가 전사회적 영역으로 확대되는 경우, 의제형성과정에서의 주도권은 다시 뉴미디어 영역으로 넘어오게 되는데 여기서 특히 온라인미디어의제는 방송의제, 신문의제, 온라인공중의제 모두에 영향을 미치는 주도적인 의제설정자로 작용하고 있음을 확인할 수 있다. 마지막으로 정부의 정책활동이 아닌 정부 외적의 경제요소나 실물 지표 등을 포함하는 경제현상 유형에서는 전통적인 미디어인 신문과 방송이 온라인미디어의제와 대통령의제와 인과관계를 형성한다는 결과가 도출되고 있다.

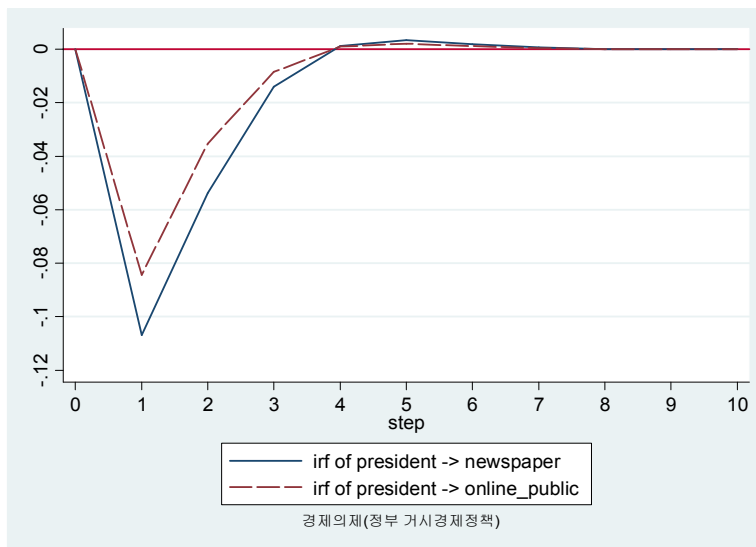
결론적으로, 대통령이 주도했던 의제는 거시적인 정부경제정책 유형 하나였고, 전통적 미디어의 주도적 영향은 공적 영역 관련 정치의제유형, 정부 외적 경제현상 관련 경제의제유형에서 확인된다. 뉴미디어에 의해 주도된 정책유형은 통일·외교·국방, 보건·복지·고용, 문화·체육·관광, 전사회적 차원의 정치의제의 4가지 유형인데, 이 중 전사회적 차원의 정치의제를 제외하면 온라인공중의제가 온라인미디어의제와 복합적으로 영향을 미치고 있었다. 정부경제기조 의제유형, 환경 정책유형은 신구 미디어가 복합적으로 주도했으며, 신구미디어 및 온라인 공중의 복합적 작용은 대통령 및 정부조직 관련 정치의제와 공공질서·안전 영역에서, 분석대상이 되는 의제주체 전체의 복합적 영향은 교육 정책유형과 국회차원의 정치의제 유형에서 관찰되었다.

분석 전체 단계에서 대통령이 의제설정과정에 대한 주도는 미미했던 반면 뉴미디어의 영향력이 증대하는 결과가 나타나고 있다. 다음 절에서는 이와 같이 인과관계에서 다른 의제주체의 현저성에 영향을 미치는 원인으로 작용하는 주도적인 의제변인의 영향력이 정확히 어느 정도인지 실증하기 위해 각 변인 간 충격반응 관계를 분석하여 한 변인의 의제현저성(충격)이 다른 변인의 의제현저성에 영향을 미치는 속도와 충격에 따른 반응 정도, 그리고 그 영향력의 지속 기간을 추정하고자 한다.

2. 의제영향력의 강도, 속도 및 지속도 비교(연구문제 2-2)

1) 정책결정자의제의 영향력

이전 절에서 정책 유형별로 의제형성과정을 주도하는 의제주체를 분석한 결과에 따르면, 정책결정자가 주도력을 나타낸 정책유형은 거시적인 정부의 경제정책 영역이 유일했다. 대통령의제가 신문과 온라인공중의제에 각각 영향력을 행사하는 것으로 나타난 가운데 온라인공중의제의 영향은 방송의제에 전이되는 흐름이었다. 본 절에서는 이들 변인 간 충격반응 분석을 실시하여 정책결정자 영향력의 크기와 영향력을 미치는 속도, 그리고 그 영향력이 지속되는 정도를 알아보았다([그림 8]).



[그림 8] 경제의제(거시적 정부경제정책): 대통령의제가

신문의제, 온라인공중의제에 미치는 영향력 비교

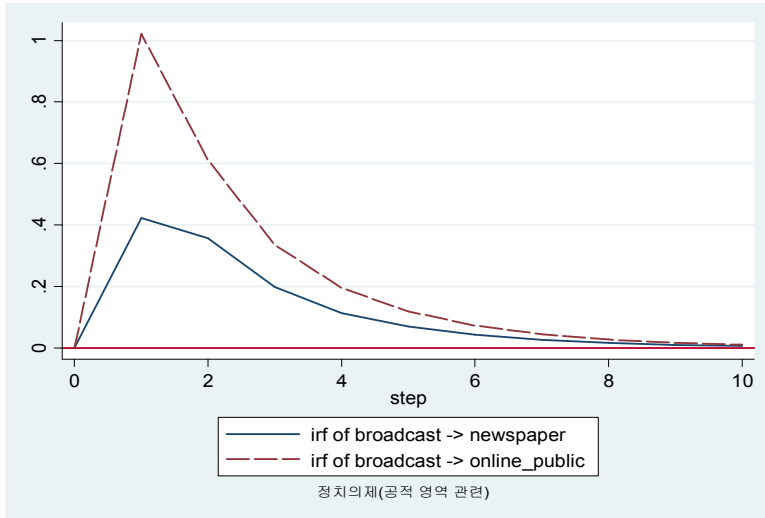
※점선처리된 부분은 신뢰구간(confidence interval) 95%를 의미한다. 이후 제시되는 모든 충격반응함수 그래프에도 마찬가지로 신뢰구간이 적용된다.

[그림 8]의 결과에 따르면 t 시점에서 발생한 대통령의 의제설정 충격은 신문의제와 온라인공중의제에 각각 음(-)의 방향으로 영향을 미쳤다. 이러한 음의 효과는 1주차에 가장 크게 나타나 신문의제 및 온라인공중의제의 현저성이 최대 0.1배 정도 감소하며, 이 충격의 효과는 점차 줄어들어, 약 4주차 무렵 거의 소멸되는 움직임을 보이고 있다. 온라인공중의제와 신문의제는 대통령의제에 대해 유사한 반응을 보이며 움직이는데, 이는 대통령의제로 분류되는 거시적 정부경제정책이 사회적인 문제의 촉구와 논의 후의 최종적, 종합적 결과로써 논란의 해결 혹은 상황 종료 등의 의미를 떨 수 있기 때문에 대통령의제의 현저성이 증가한 이후 온라인공중의제와 신문의제의 현저성이 줄어들었다고 해석할 수 있을 것이다.

2) 전통적 미디어의제의 영향력

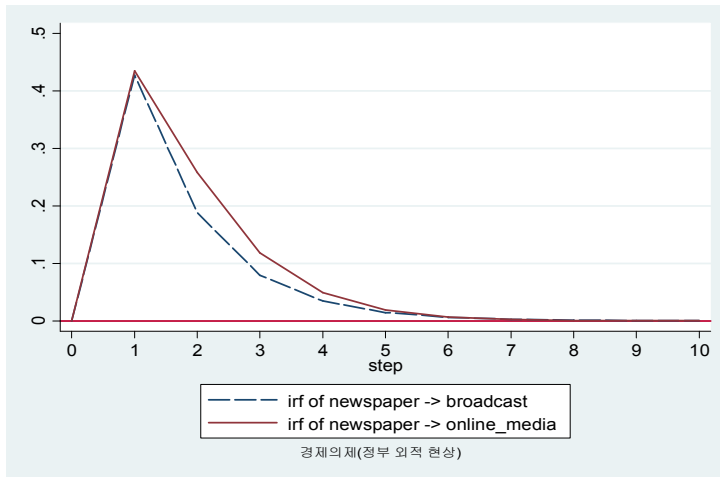
한편, 정책유형 중 전통적 미디어의 영향력이 특히 확인됐던 부분은 정치의제(공기업과 공공기관 등 공적 영역), 경제의제(정부 외적 경제요소나 실물 경제지표 포함) 영역이다.

먼저 공공기관과 공기업, 공직자 등 공적영역의 문제를 둘러싼 정책 유형에서 방송의제의 현저한 영향력이 관찰되는데, 방송의 신문에 대한 영향력과 온라인공중의 영향력을 비교해보면 각 의제주체의 의제 모두 약 1주차 가량 최대치로 반응하게 되며 신문의제는 0.4배, 온라인공중의제는 거의 1배 이상의 양의 방향으로의 변화를 기록하고 있다. 온라인공중의제는 신문의제에 비해 거의 2배 이상의 영향을 받게 되는 셈이다. 이와 같은 공적 영역의 정치 문제와 관련한 방송의제의 현저성에 대해 신문의제와 온라인공중의제는 약 6주까지 양의 방향으로의 반응을 유지하다 소멸하게 된다([그림 9]).

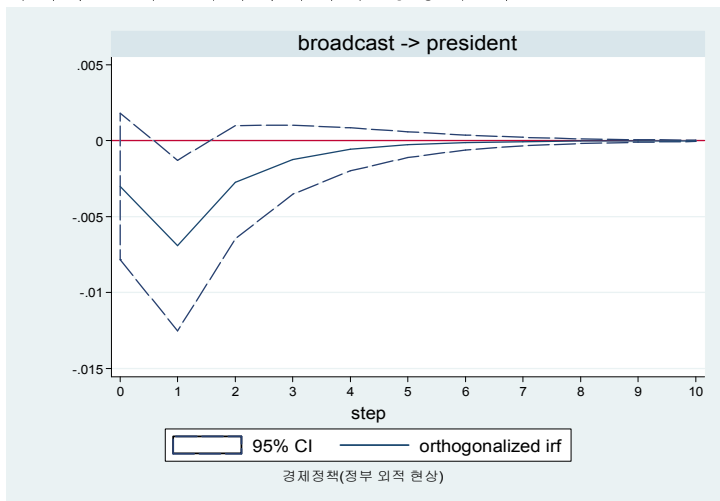


[그림 9] 정치외교(공적 영역): 방송외교에 의한 신문의교와 온라인공중외교의 영향력 비교

더불어, 전통적 미디어외교가 가장 주도적인 영향력을 보인 영역은 정부정책 외적인 경제요소나 실물지표 등을 포함하는 경제외교 관련 정책유형이다. 충격반응 분석을 통해 정부 외적 현상을 포괄하는 경제외교 유형에서 신문의교의 외교현저성(충격)에 대한 방송외교와 온라인미디어외교의 반응 속도 및 정도, 지속도를 알아보았다. 그 결과, 방송외교와 온라인미디어외교가 신문의교의 영향에 대해 거의 동일한 반응을 보이는 것으로 나타났다. 각 외교는 모두 1주차에 약 0.4배 이상 양의 방향으로 증가하며 최대치로 반응했으며, 이후 급격히 감소하여 5-6주 정도 반응 정도가 0으로 수렴하는 양상을 띄고 있다([그림 10]). 한편 여기서 방송외교 또한 대통령의교에 직접적인 영향을 미치게 되는데, 대통령의교는 1주차에 음의 방향으로 최대폭으로 변화하게 되나 그 변화량은 약 0.007배 정도로 매우 근소한 편이다. 이후 대통령의교에 대한 방송외교의 영향력은 4-5주까지 약하게 지속되다 사라지는 것으로 나타난다([그림 11]).



[그림 10] 경제의제(외부현상): 신문의제에 의한 방송의제와 온라인미디어의제의 영향력 비교



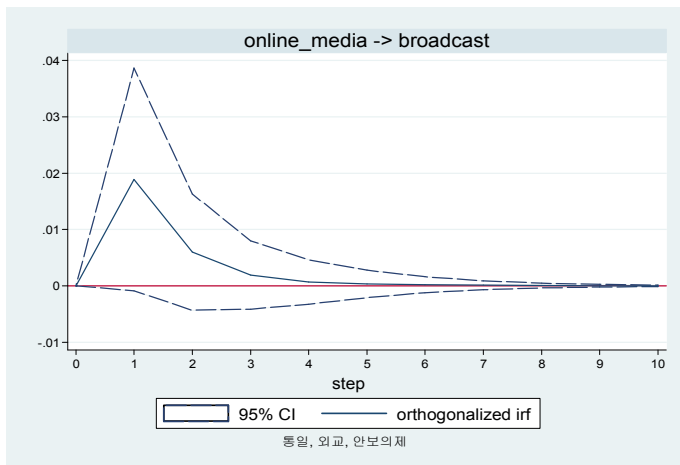
[그림 11] 경제의제(외부현상): 방송의제가 대통령의제에 미치는 영향

사실 정부 외적 경제 현상은 국내외의 경기변화나 통화정책 변동, 기업 실적 등의 이슈를 포괄하는 것이기 때문에 정책결정자의 위치에서는 미디어를 통해 해당 정보를 접하기 전에 이미 상황을 인지하고 있을 가능성이 높다. 따라서 이처럼 음의 방향으로 변화하는 대통령의제 현저성의 의미는 방송을 통해 현 경제 상황이 보도됨으로써

대통령이 관련이슈를 중복해 의제화해야 할 필요성이 줄어들었다고 판단한 결과일 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

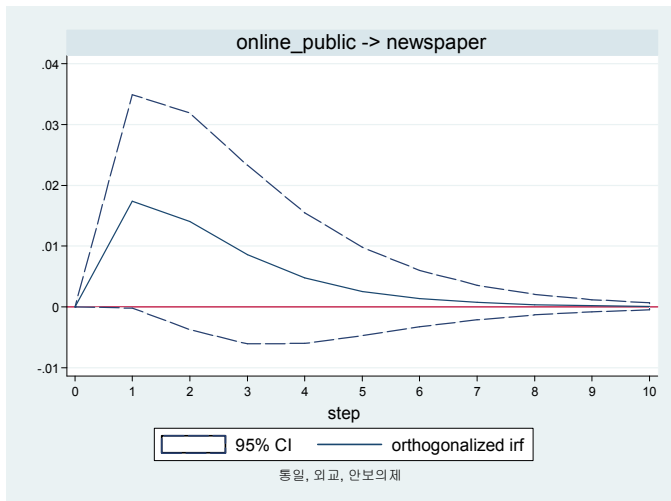
3) 뉴미디어의제의 영향력

앞 절에서의 분석을 통해 ① 통일·외교·안보정책의제설정 과정에서 뉴미디어 의제가 전통적 미디어의제에 미치는 영향력을 확인한 바 있다. 이 뿐 아니라 ②보건·복지·고용, ③ 문화·체육·관광, ④ 정치의제 중 전 사회적 쟁쟁 차원으로 특정된 정책 영역까지 그 의제설정과정의 주도자가 뉴미디어 영역으로 분석되었다. 이에 우선 통일·외교·안보 관련 영역에서 통계적으로 유의한 인과관계가 추정된 온라인미디어의제와 방송의제, 온라인공중의제와 신문의제 간의 충격반응 관계를 분석하여 그 영향력의 크기와 영향력을 미치는 속도, 그리고 그 영향력이 지속되는 정도를 알아보았다([그림 12], [그림 13]).



[그림 12] 통일·외교·안보의제: 온라인미디어의제가 방송의제에 미치는 영향

[그림 12]에 따르면 t 시점에서 발생한 온라인미디어의 의제설정 충격은 방송에 양의 방향으로 영향을 미쳤다. 이러한 양의 효과는 1주차에

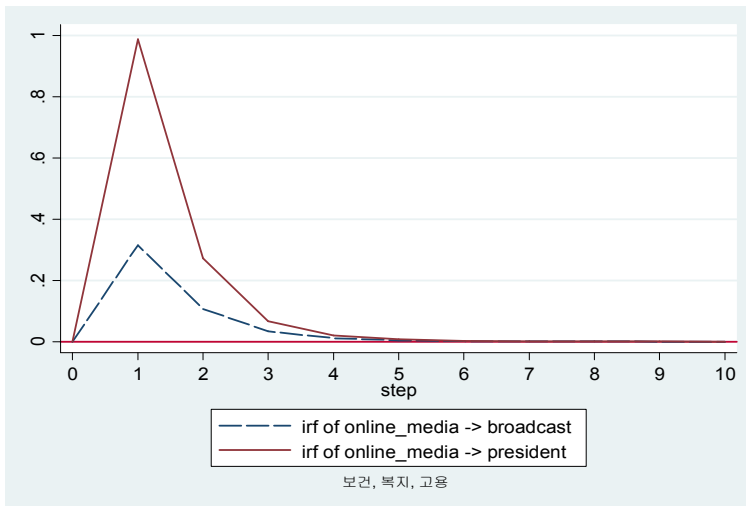


[그림 13] 통일·외교·안보의제: 온라인공중의제가
신문의제에 미치는 영향

가장 크게 나타나 방송의제의 현저성이 최대 0.02배 정도 증가하고 있다. 이후 충격의 효과는 비교적 급격히 감소하는데, 2주차 정도에 충격의 효과가 0.005배까지 감소한 후 약 4주차 무렵 거의 소멸되는 움직임을 보이고 있다. 온라인공중의제의 신문의제에 대한 영향력도 비슷한 양상으로 나타나는데, 온라인 공중의제는 1주차에 온라인미디어의제의 영향력 보다는 근소하게 작은 약 0.016배 정도의 영향을 미치는 것으로 나타나나, 그 효과의 지속정도는 조금 더 길어져 6주차까지 지속된 후 소멸되고 있다([그림 13]). 대체로 신문의제와 방송의제가 뉴미디어의제에 대해 유사한 방식으로 변동하고 있는 가운데 정책의제형성과정에서 온라인미디어의제가 조금 더 강한 영향을, 온라인공중의제가 보다 더 장기적인 영향력을 행사하고 있음을 관찰할 수 있다

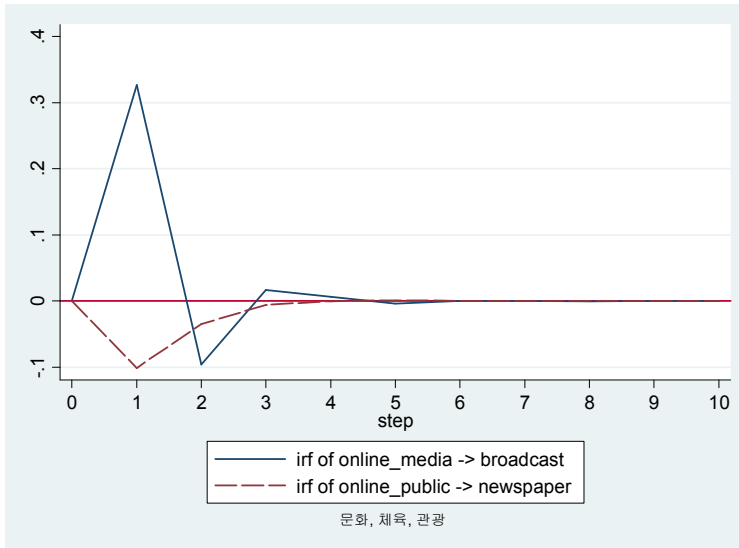
나아가 보건, 복지, 고용 관련 정책유형도 뉴미디어의제 영향력의 주도가 뚜렷이 드러나는 영역 중 하나인데, 방송의제와 대통령의제에 미치는 온라인미디어의 영향을 충격반응 분석한 결과에서도 이와 같은 영향력이 잘 드러난다. 온라인미디어의제의 충격에 대해 방송의제와 대통령의제는 모두 1주차에 최대치로 반응하는 양상을 나타내고 있는데, 대통

령의제는 거의 1배, 방송의제는 약 0.3배 가량 양의 방향으로 반응하고 있다. 온라인미디어의제의 영향력에 대해 대통령의제가 방송의제에 비해 약 3배 정도 더 강한 반응 정도를 나타내고 있는 것이다. 이와 같은 반응은 약 3주 정도 지속되며 서서히 감소하다 4-5주차에 접어들며 완전히 소멸하게 된다.



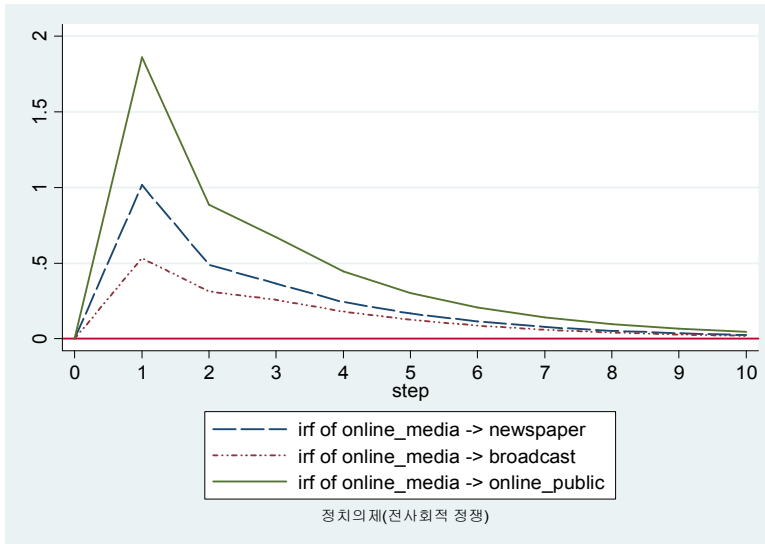
[그림 14] 보건, 복지, 고용 의제: 온라인미디어의제에 의한 방송의제와 대통령의제의 영향력 비교

이러한 온라인미디어의제의 영향력은 문화, 체육, 관광 관련 정책유형에서도 확인되는데, 여기서는 온라인공중의제의 신문의제에 대한 영향력과 온라인미디어의제의 방송의제에 대한 주도력이 관찰된 바 있다. 충격반응 분석 결과, 방송의제는 온라인미디어의제의 충격에 대해 1주차에 0.3배 이상 양의 방향으로 반응한 후 2주차에 0.1배 음의 방향으로 급속히 감소하는 흐름을 나타내고 있다. 이는 전통미디어의제가 온라인 공간에서 지각되는 여론이 요구하는 의제에 일단 강하게 반응한 이후 주의가 필요한 다른 의제로 관심을 전환하는 맥락을 시사하고 있다고 해석되며, 신문의제의 경우 온라인공중의제의 영향에 대해 1주차에 음의 방향으로 0.1배가량 변화하고 3주차에 소멸하는 움직임이 관찰된다([그림 15]).



[그림 15] 문화, 체육, 관광 의제: 뉴미디어의제가 전통 미디어의제에 미치는 영향력 비교

또한 전사회적으로 정쟁화된 정치 의제에서도 뉴미디어의제의 영향력이 강하게 나타남을 확인할 수 있다. 다음 차트에 제시하는 충격반응 분석 결과를 통해 온라인미디어의제가 방송의제, 신문의제, 온라인공중의제에 각각 영향력을 미치는 국면을 포착하고 각 의제에 미친 영향력의 크기를 비교할 수 있는데, 이에 따르면 각각의 의제가 최대 폭으로 반응하는 시기는 1주차로 동일하며, 지속 주기도 7-8주 정도로 동일하게 나타나 영향력의 크기가 온라인공중의제에 가장 크게 작용하고 그 다음으로 신문의제, 그리고 마지막으로 방송의제에 작용하고 있음이 드러난다. 온라인공중의제의 변동폭은 약 1.8배, 신문의제의 경우 1배 정도, 방송의제는 0.5배 정도로 양의 방향의 변화가 나타나며 온라인공중의제, 신문의제, 방송의제 순으로 온라인미디어의제의 영향력이 강하게 작용함을 보여준다([그림 16]).



[그림 16] 정치의제(전 사회적 쟁점): 온라인미디어의제가 신문의제, 방송의제, 온라인의제에 미치는 영향력 비교

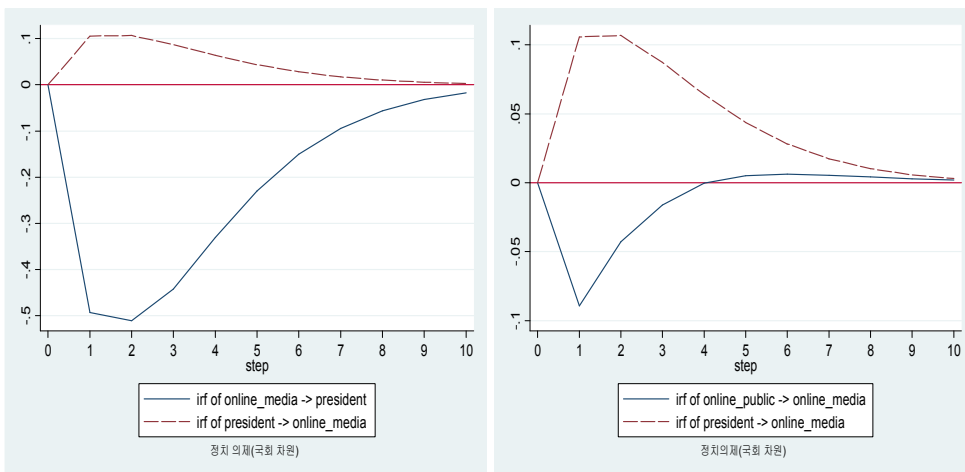
4) 의제 영향력의 복합적 작용

지금까지의 논의를 통해 정책유형별로 정책결정자가 주도하는 의제, 전통적 미디어가 주도하는 의제, 뉴미디어가 주도하는 의제를 규명하고 이들의 다른 의제에 대한 영향력의 구체적인 크기 및 정도를 측정했다. 그러나 의제주체 간 역동적인 상호작용이 일어나는 정책의제형성과정의 생략적 본성으로 인해 의제설정을 주도하는 단 하나의 의제주체가 명료히 드러나지 않는 지점이 있을 수밖에 없다는 것은 어떻게 보면 자명한 사실이다.

이에 이 항에서는 대통령의제 및 전통적 미디어의 영역인 신문, 방송의제와 온라인미디어, 온라인공중의제 간 의제영향력 중 단일한 의제주체의 영향이 아닌 여러 의제주체의 영향력이 복합적으로 작용하는 것으로 분석된 정책 유형들을 별도로 정리하고자 하며, 이에 해당하는 정

책 유형으로는 ①국회 차원의 정치관련의제 ②경제정책의제의 하위유형인 정부의 경제기조, ③환경의제, ④공공질서·안전 의제를 들 수 있다. 여기서 드러나는 차이점은 ①은 대통령뿐 아니라 신구 미디어, 공중의 영향이 복합적으로 작용하고, ②, ③은 전통적 미디어와 뉴미디어가 복합적으로 주도하고 있는 의제이며, ④의 경우 신구 미디어의 의제 역학작용에 뚜렷한 온라인 공중의 의제 영향력이 더해진 정책 유형이라는 것이다. 각 영역에서 드러나는 의제 간 영향력의 특성을 살펴보자.

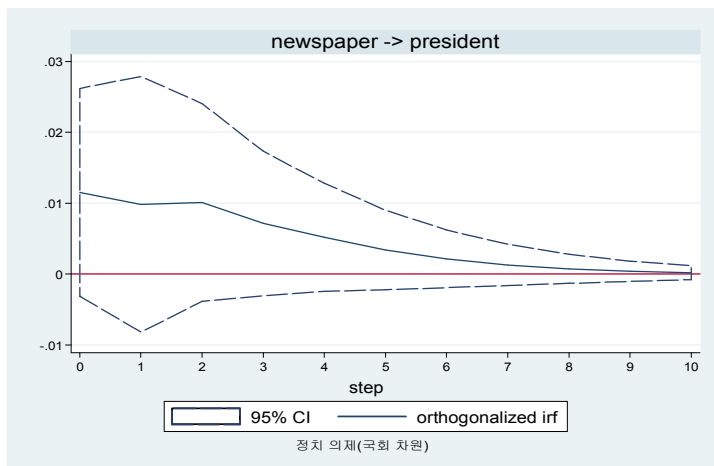
우선 국회 차원에서의 정치 의제 영역에서는 온라인 공중, 온라인 미디어, 신문, 대통령 간의 인과관계가 관찰되고 있다. 특히 여기서 대통령의제와 온라인미디어의제의 상호작용성이 분석되는데, 대통령의제의 온라인미디어의제에 대한 영향은 1주차 무렵 양의 방향으로 0.1배 변동하는 움직임을 보인 반면 온라인미디어의제의 대통령에 대한 영향은 1, 2주차에 걸쳐 음의 방향으로 0.5배가량 최대 폭으로 변동하며 대통령의제에 대한 온라인미디어의제의 영향력보다 그 반대의 경우에 의제 현저성의 증가에 유의했다. 그렇다면 온라인미디어의제는 온라인공중의제와 대통령의제중 무엇이 영향에 더 강하게 반응할까? 여기서도 마찬가지로



[그림 17] 정치의제(국회 차원): [그림 18] 정치의제(국회 차원): 온라인 미디어의제와 대통령의제의인 미디어의제에 미치는 온라인공중 의제와 대통령의제의 영향력 비교

대통령의제의 영향에 의해서는 온라인미디어의제가 양의 방향(+1)으로 변화한 한편 온라인공중의제의 영향력에 대해서는 음의 방향(-0.8)으로 변동하고 있다([그림 17], [그림 18]).

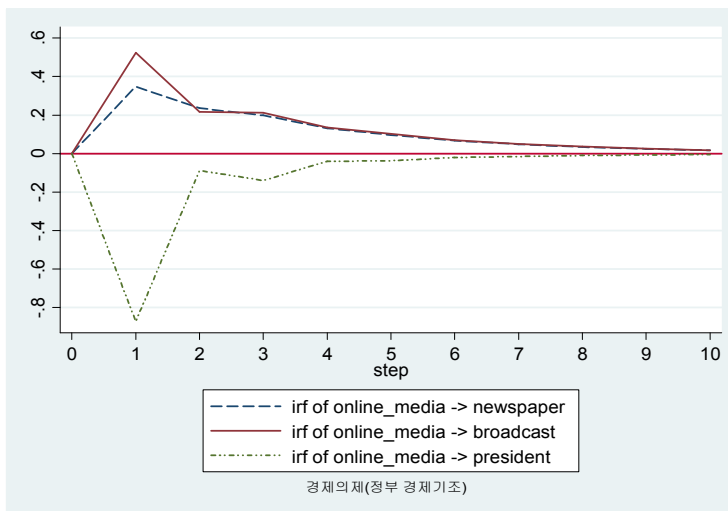
이와 같은 분석결과를 살펴볼 때 대통령의제에 의해 온라인미디어의제의 의제현저성이 증가되는 것이 확인된 한편, 여기서 또 이 대통령의제에 대해 신문의제의 영향력이 작용하고 있는 국면이 드러난다. 신문의제의 영향력에 대해 대통령의제는 2주차에 0.01배 정도 양의 방향으로 변화하며, 이 변동은 점진적으로 감소하여 8-9주차 정도에 소멸하고 있음을 살펴볼 수 있다([그림 19]). 정리하면, 여기서 신문의제와 온라인미디어의제는 대통령의제에 대해 유사한 크기의 영향력을 행사하며, 온라인미디어의제는 온라인공중의제보다는 대통령의제에 의해 더 큰 영향을 받게 됨을 알 수 있다. 국회 차원의 정책 유형에서는, 온라인공중의 역할이 다소 제한적임이 나타나고 있다.



[그림 19] 정치 의제(국회 차원): 신문의제의 대통령의제에 대한 영향력

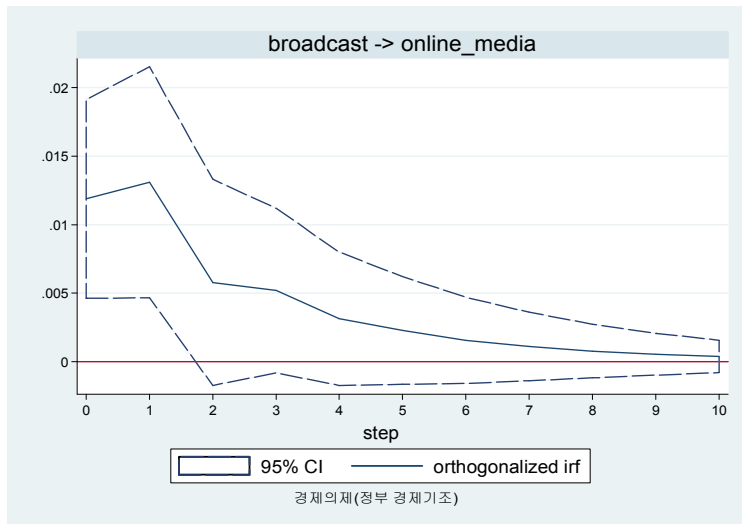
다음으로 신구미디어의 복합적 영향력이 작용한 정책 유형에서의 의제 간 상호작용을 살펴볼 것이다. 먼저 경제관련 하위유형인 정부경제기조 영역에서의 분석 결과를 제시하겠다. 정부의 경제 기조는, 이미 정리했듯 ‘창조경제’ ‘경제민주화’ 등 현 정부 출범부터 정책 수립의 기저로

삼아 왔던 가치들을 둘러싼 경제정책이슈들을 포괄하는데, 여기서 온라인미디어가 신문, 방송, 대통령 의제에 미치는 영향을 충격반응 분석을 통해 비교했다. 분석 결과 모든 의제의 최대변동은 1주차에 일어나는 가운데 방송, 신문의제의 순서로 영향력의 크기가 달라지고 영향력은 완만하게 감소하며 10주 가까이 지속된다.



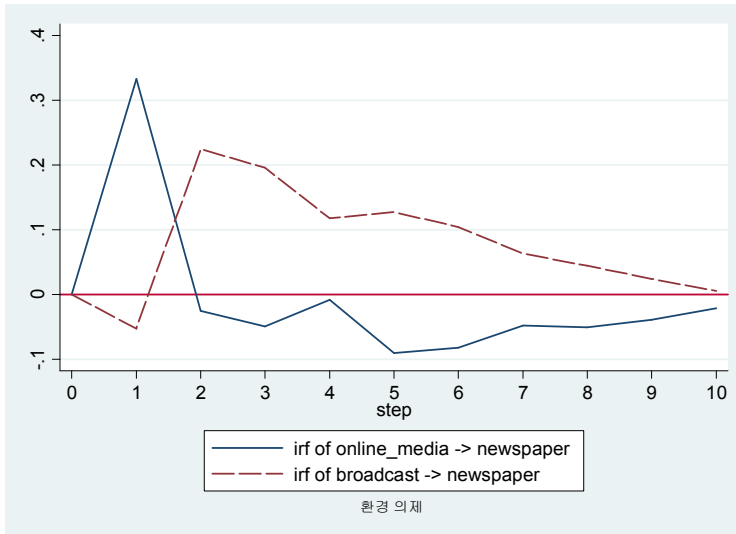
[그림 20] 경제의제(정부 경제기조): 온라인미디어의제가 신문의제, 방송의제, 대통령의제에 미치는 영향력 비교

대통령의제는 온라인미디어의제에 반응하여 음의 방향으로 0.9배 가까이 변동하는데, 이는 경제기조관련의제의 온라인미디어를 통한 확산을 확인함으로써 소기의 정책홍보 목적을 달성했다는 판단에 따른 결과일 수 있다([그림 20]). 더불어 온라인미디어에 대한 전통적 미디어의 영향력도 인과검정을 통해 유의하게 나타났는데, 이에 따라 나타나는 방송미디어의 온라인미디어에 대한 영향은 0.012배 가량 양의 방향으로 근소하게 변동한 후 점진적으로 감소하나 매우 즉각적이며, 장기적으로 작용함이 확인된다([그림 21]).



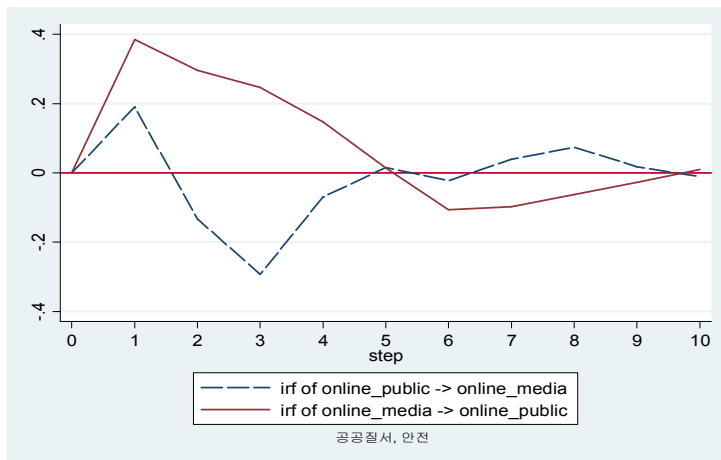
[그림 21] 경제의제(정부 경제기조): 방송의제가 온라인 미디어의제에 미치는 영향력

환경관련 정책유형에서도 또한 뉴미디어의제와 전통적 미디어의제의 상호작용이 복합적으로 관찰되고 있다([그림 22]). 환경 정책 영역에서 신문의제에 대한 온라인미디어의제와 방송의제의 영향력을 비교한 결과, 온라인의제의 영향력에 대해 신문의제는 1주차에 0.33배 가량 양의 방향으로 최대폭으로 반응하며 비교적 즉각적인 영향력에 노출된 한편, 방송의제의 영향력에 대해서는 오히려 동기간에 약 0.06배 정도 음의 방향으로 변화하는 양상을 나타내고 있음을 알 수 있다. 뉴미디어의제는 이처럼 더 강하고 즉각적인 반응을 야기하나, 이후 2주부터 10주까지 그 영향력이 음의 방향으로 변동하며 반응하게 된다. 한편 방송의제의 영향력에 대해 단기적으로 음의 방향으로 변동했던 신문의제의 현저성은 이후 장기적으로 양의 방향으로 변동해 반응하며 0.22배 정도 양의 방향으로 변동하는 움직임을 나타내고 있다. 정리하면, 환경분야 정책영역에서 신문의제에 대해 온라인미디어의제는 강하고 단기적인 영향력을 촉발하는 반면, 방송의제는 뉴미디어의제의 강도에 비해서는 다소 약하나 장기적인 영향력을 미친다고 판단할 수 있다.

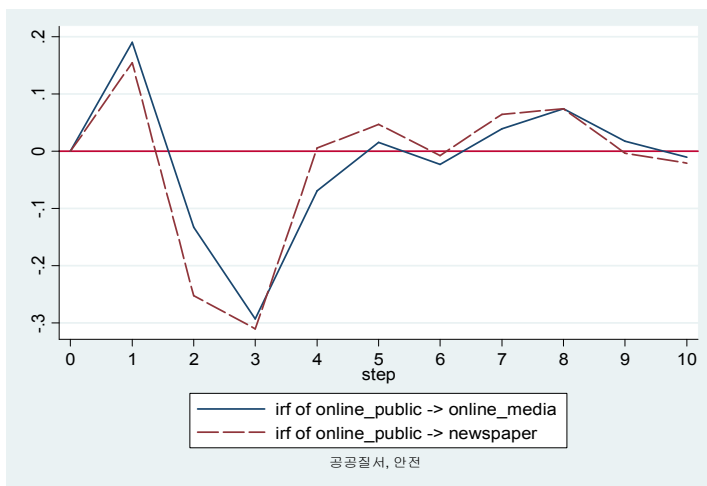


[그림 22] 환경의제: 신문의제에 미치는 온라인미디어의 제와 방송의제 영향력의 비교

마지막으로, 의제설정 과정상에서 온라인 공중의 역할이 부각됐던 공공질서·안전 의제 유형을 분석하겠다. 이 영역에서도 전통적 미디어와 뉴미디어의 영향력이 복합적으로 나타나고 있다. 이 정책 유형에서는 온라인 공중과 온라인미디어의 상호 인과관계가 도출되고 있는데, 온라인 공중의제가 온라인미디어의제에 미치는 영향(+0.2)보다 온라인미디어의제가 온라인공중에 미치는 영향력(+0.4)이 더 강하게 나타난다. 더불어 온라인미디어의제의 영향력은 양의 방향으로 비교적 장기간 지속되는 한편 온라인공중의제의 영향력은 시간의 흐름에 따라 양의 효과는 사라지고 오히려 음의 방향으로 반전하며 변동하는 추세를 보여주는데, 이러한 추세는 온라인공중의제의 신문의제에 대한 영향에도 동일하게 적용된다고 볼 수 있다. 온라인공중의제의 영향력에 대해 신문의제 또한 1주차에 0.2배 양의 방향으로 최대 변동한 뒤, 3주차에 바로 0.3배 음의 방향으로 변화한 후 약 9주차 정도까지 음과 양의 방향으로 번갈아 변동하는 추세를 보이다 그 효과가 소멸하게 된다([그림 23], [그림 24]).



[그림 23] 공공질서·안전: 온라인미디어의제와
온라인공중의제 간 상호작용



[그림 24] 공공질서·안전: 온라인공중의제가 온라인미
디어의제와 신문의제에 미치는 영향

3. 소결

본 절에서는 각 정책유형에서 나타나는 의제의 활발한 상호작용에 더하여 상호작용에 참여하는 신문과 방송, 대통령, 포털 미디어, 포털 공중 중 어떤 의제주체가 각각의 정책의제형성과정에서 가장 큰 영향력을 행사하는지 분석을 통해 밝히고자 했다. 이를 확인하기 위해 연구에서는 통일, 외교, 국방 관련의제와 정치의제의 하위유형을 구성하는 대통령 및 정부조직 문제, 그리고 경제의제의 하위유형을 구성하는 거시적 차원의 정부경제정책과 정부의 경제정책 기조 이슈에서 정책결정자가 의제를 주도하는 국면이 관찰될 것이라는 가설을 세웠다. 또한 미디어의제는 환경 의제 및 공공질서·안전 이슈에서 주도권을 점할 것이라고 가정했다.

분석 결과, 대통령이 주도하리라고 가정됐던 통일·외교·국방, 대통령 및 정부조직 관련 정치 의제, 정부경제기조 관련 경제 의제 유형에서 대통령의 주도적인 영향력이 발견되지 않았다. 통일·외교·국방 의제에서는 온라인공중과 온라인미디어를 포함하는 뉴미디어의 영향력이 강하게 나타났다으며, 대통령 및 정부조직 관련 정치 의제는 친구 미디어의제와 온라인공중의제가 복합적으로 주도하는 양상이 분석됐다. 정부경제기조에서는 뉴미디어와 전통적 미디어의 복합적 영향력이 관찰되는 가운데, 대통령의 주도적인 영향력이 검증된 정책유형은 정부의 거시적 경제정책이 유일했다.

이처럼 대통령이 주도하는 영향력의 가정은 기각된 부분이 많은 한편, 미디어가 주도할 것이라고 사전에 추정했던 환경 및 공공질서·안전 관련 정책유형의 경우, 일정 부분 미디어의 의제 주도력이 발현되고 있는 국면이 관찰되었다. 다만 여기서 미디어의 의제 주도력은 전통적인 미디어와 뉴미디어가 복합적으로 함께 작용한 결과라는 사실을 주지할 필요가 있다. 또한 여기서 나타난 미디어의 의제 영향력이 정책결정자와는 달리 온라인공중에 대해서는 제한적으로 작용하고 있었다. 예컨대 환경 영역에서는 온라인공중의제에 유의미한 영향을 미친 의제주체가 없

었고, 공공질서, 안전 영역 정책유형에서는 온라인 공중의제가 오히려 미디어에 영향을 미치고 있는 정황이 드러나고 있다. 이는 대인 커뮤니케이션과 정보 공유를 촉진하는 뉴미디어 플랫폼이 활성화되는 현재, 전통적으로 미디어의제설정 영향력이 발현되는 고유한 영역으로 전제되어 온 환경 및 범죄 등 분야에서 공중에 대한 의제설정의 영향이 새롭게 시험되어야 함을 암시한다. 결론적으로, 분석 결과 현재 정책의제설정 과정은 온라인 공중의제와 온라인미디어의제를 포괄하는 뉴미디어의제 영역에서 가장 큰 부분 주도되고 있었으며, 전통적 미디어의제는 그 다음 순이었고, 정책결정자의제가 가장 낮은 주도권을 갖고 있다는 결론이 도출됐다.

나아가 각 정책유형별로 주도적인 역할을 하는 의제주체를 살펴본 뒤, 이들이 관여하는 상호 인과과정에서의 의제 영향력이 얼마나 강한 영향력을 가지며, 얼마나 빨리 반영되고, 나아가 얼마나 오랜 기간 지속되는지 충격반응 분석을 실시해 알아보았다. 보통 의제주체 및 정책유형의 차이에 상관없이 특정 의제의 영향이 다른 의제에 최대 폭으로 반영되는 시기는 거의 1주차로 나타났다. 또한 방송의제와 신문의제, 온라인미디어의제 간 영향력 크기 및 지속 정도는 분석 기준이 된 정책 유형의 차이에 따라 다르게 나타났는데, 방송의제와 신문의제가 온라인미디어의제에 가장 크게, 장기간 반응했던 정책 유형은 전사회적 차원으로 정쟁화된 정치 이슈 영역으로 지속 주기가 7-8주, 영향력의 크기는 양의 방향으로 0.5-1배 정도였다. 온라인미디어의제와 온라인공중의제가 미치는 영향력의 크기는 대체로 온라인미디어의제가 더 크게 나타났으며, 온라인공중의제의 경우 온라인미디어의제에 비해 비교적 그 영향력의 추이에 서의 변동폭이 더 크게 나타났다.

제 6장 결론 및 논의

제 1절 연구 요약 및 함의

이 연구에서는 과거 주로 신문, 방송 등 언론매체와 정책결정자가 공조한다고 여겨졌던 정책의제의 설정과정에 새로운 의제권력으로 떠오르고 있는 포털의 등장과, 포털이 결집하는 온라인 여론공중의 역할이 또한 새로운 행위자로 등장하는 맥락에 초점을 두고 대통령의제, 신문의제와 방송의제 등 전통미디어의제, 그리고 포털미디어의제와 포털공중의제 등 뉴미디어의제가 거시적인 정책의제형성의 장에서 어떤 식으로 상호작용하는지 구체적으로 밝히고자 했다.

또한 이러한 상호작용성이 통일, 안보, 보건 등 고유한 정책의제 자체의 특성에 따라 다르게 나타날 것이라고 판단했다. 이에 통일·외교·안보, 정치(대통령 및 정부조직 관련/ 공기업·공공기관 등 공적영역/ 국회 차원/ 전사회적 정쟁), 경제(거시적인 정부경제정책/ 정부 경제기조/ 정부 외적 경제요소), 교육, 보건·복지·고용, 문화·체육·관광, 환경, 공공질서·안전이라는 총 13개의 정책유형을 설정한 후 각각의 범주에서 나타나는 의제 간의 상호작용성을 분석하기 위해 신문의제, 방송의제, 대통령의제, 포털미디어의제, 포털공중의제를 대상으로 의제 현저성을 측정한 후, 다음과 같은 연구문제를 토대로 VAR 분석 및 그랜저 인과관계 검정을 실시하여 의제주체 간 상호작용의 역동성을 실증적으로 규명하고자 했다.

(연구문제 1) 정책의제설정 과정에서 전통적 미디어의제, 대통령 정책의제, 포털 편집자의제, 포털 공중의제간의

상호작용성은 각 정책의제 범주의 차이에 따라 어떻게 달라지는가?

(연구문제 2) 전통적 미디어(신문과 방송), 대통령, 뉴미디어(포털 미디어, 포털 공중) 중에서 정책의제설정과정에 가장 큰 영향력을 행사하는 의제주체는 무엇인가?

(연구문제 2-1) 신문과 방송, 대통령, 포털 미디어, 포털 공중 중에서 정책의제설정을 선도하는 주된 의제주체는 무엇인가?

[연구가설 1] 다음과 같은 정책유형에서 대통령 정책 의제가 신문, 방송, 포털미디어의제, 포털공중의제에 영향을 미칠 것이다.

① 통일·외교·국방

②-1) 정치관련(대통령 및 정부조직 관련),

③-1) 정부경제정책(거시적 차원),

③-2) 정부경제기조(‘경제민주화’와 ‘경제혁신, 경제활성화’ 관련)

[연구가설 2] 다음과 같은 정책유형에서 신문, 방송, 포털미디어의제가 대통령 정책 의제와 포털공중의제에 영향을 미칠 것이다.

⑦ 환경, ⑧ 공공질서·안전

(연구문제 2-2) 정책의제설정 과정에서 다른 의제주체의 의제현저성에 가장 빠르고 장기적인 영향을 미치는 의제주체는 무엇인가?

연구 결과, 설정된 총 13개의 각각의 정책유형 중에서 신문의제, 방송의제, 대통령의제, 온라인미디어의제, 온라인공중의제 간 가장 활발한 상호영향력이 일어나는 것으로 나타난 정책 유형은 경제의제의 하위유형인 정부의 경제기조, 정치의제의 하위유형인 전사회적 차원의 정쟁, 그리고 환경 및 공공질서·안전 관련 정책영역이었다. 한편

통일·외교·안보 정책유형과 교육, 보건·복지·고용 관련 정책의제는 의제주체 간 활발한 상호작용이 나타나지 않은 유형이다. 이와 같은 상호작용성의 차이를 정책유형 고유의 특성과 연관지어 해석해 볼 필요가 있다. 예컨대 교육 의제의 경우 극적인 사건의 부재와 공중의 저조한 관심이라는 의제 고유의 특성으로 인해 각 행위자들 간 의제 현저성의 전이가 이뤄지지 않았다는 설명이 설득력을 얻을 수 있다. 나아가 주목할 점은 정부의 경제기조 및 전사회적 차원의 정책 유형 등 의제 상호작용 과정이 역동적으로 관찰되는 정책 유형에서 개별 의제주체가 아닌 여러 의제주체의 영향력이 복합적으로 결합하여 영향을 미치는 국면이 빈번히 관찰되었던 것이다. 이는 개별적인 의제주체의 직접적인 영향 이외에 전 사회적 여론의 반향이 보다 활성화된 의제 간 상호작용을 이끌어낸다는 점을 시사한다. 또한 예의 과정에서 방송의제와 신문의제의 상호 인과관계가 좀처럼 관찰되지 않았다는 것이 또 하나의 발견이다. 오히려 이들은 각각 온라인미디어의제 및 온라인공중의제와 보다 활발한 상호 인과관계를 보이는 것으로 분석되는데, 이러한 현상이 향후 공공 이슈에 관련한 의제설정과정에서 어떤 현상을 야기할지가 또한 추가적인 관심이 요구되는 대목이다.

더불어 의제 상호작용에 참여하는 신문과 방송, 대통령, 포털 미디어, 포털 공중 중 어떤 의제주체가 각각의 정책의제형성과정에서 가장 큰 영향력을 행사하는지 분석을 통해 밝히고자 했는데, 분석 결과 대통령이 주도하리라고 가정했던 통일·외교·국방, 대통령 및 정부조직 관련 정치 의제, 정부경제기조 관련 경제 의제 유형 등에서 대통령의제의 주도적인 영향력이 발견되지 않았다. 통일·외교·국방 의제에서는 온라인공중과 온라인미디어를 포함하는 뉴미디어의 영향력이 강하게 나타났으며, 대통령 및 정부조직 관련 정치 의제는 신구미디어와 온라인공중의 영향이 혼재되어 나타났다. 이처럼 대통령의제의 영향력의 가정은 기각된 부분이 많은 한편, 미디어가 주도할 것이라고 사전에 추정했던 환경 및 공공질서, 안전 관련 정책유형의 경우, 일정 부분 미디어의 의제 주도력이 발현되고 있는 국면이 관찰되었다. 다만 여기서 미디어의 의제

주도력은 전통적인 미디어와 뉴미디어가 복합적으로 함께 작용한 결과였으며, 그 영향력이 정책결정자와는 달리 온라인공중에게는 제한적으로 작용하고 있었다. 이는 대인 커뮤니케이션과 정보 공유를 촉진하는 뉴미디어 플랫폼이 활성화되는 지금, 전통적으로 미디어의제설정 영향력이 발현되는 고유한 영역으로 전제되어 온 환경 및 범죄 등 분야에서 공중에 대한 의제설정의 영향이 새롭게 시험되어야 함을 암시한다.

결론적으로, 분석 결과 현재 정책의제설정 과정은 온라인 공중의제와 온라인미디어의제를 포괄하는 뉴미디어의제 영역에서 가장 큰 부분 주도하고 있었으며, 전통적 미디어의제는 그 다음 순이었고, 정책결정자의제가 가장 낮은 주도권을 갖고 있다는 결론이 도출됐다. 의제설정 과정에서 온라인 영역의 약진이 주목할 만한 결과였는데, 포털미디어의제와 포털공중의제는 총 13개로 설정한 정책유형 중 통일·외교·안보, 보건·복지·고용, 문화·체육·관광, 정치의제(전 사회적 정쟁 차원)의 4개 의제를 주도하는 것으로 나타나 가장 영향력 있는 의제설정자로 분석되었다. 이와 같은 결과는 정책의제 형성 과정에서 뉴미디어 지형에 대한 의제권력의 배분이 가시화되고 있음을 확인시켜 주고 있다. 본 연구에서는 뉴미디어 진영을 대변하는 플랫폼이 국내 온라인 환경에서 이미 거대 권력으로 자리잡은 포털에 국한되었기에, 향후 연구를 통해 이와 같이 온라인 영역에 배분된 의제권력이 포털 외에 대안적인 여러 뉴미디어 플랫폼에도 어느 정도의 힘을 부여하고 있으며, 이 과정에서 포털의 역할은 무엇인지에 대해 지속적인 주의를 기울여야 한다.

이 연구에서는 탐색적으로나마 정책유형 자체의 고유한 특성이 의제설정과정에 관여할 수 있는 요소라는 점을 염두에 두고 거시적인 수준에서 한 사회를 움직이는 정책의제설정과정의 역동성을 살펴보고자 했다. 또한 한국사회에서 거대한 여론 권력으로 부상하고 있는 포털 미디어를 연구대상으로 설정해 포털이 의제설정과정에 미치는 영향력을 실증하는 과정에서 현 사회의 거시적인 의제권력이 대통령과 전통적

미디어뿐만 아니라 뉴미디어에도 분배되고 있는 맥락을 보여주었다는 점에서 의의를 갖는다.

제 2절 연구의 한계 및 후속 연구를 위한 제언

앞선 발견에도 불구하고, 이 연구는 일정 부분 한계를 갖고 있다. 일단 전체 분석기간이 현 박근혜대통령 취임 이후 1년에 불과하다. 사안별, 시기별로 정부가 강조하는 의제가 달라질 수 있기 때문에, 더 높은 분석의 신뢰성과 타당성을 확보하기 위해 보다 장기간의 데이터를 통한 분석이 필요할 것이다. 이외에도 자료수집과정의 현실적 한계로 인해 ‘대통령의제’를 대통령의 연설문과 청와대 홈페이지에 업로드되는 대통령의 회의 시 발언으로 한정했는데, 보다 대통령의 정책의제를 더 타당성 있게 반영할 수 있는 방법에 대한 고심이 필요하다.

또한 분석대상이 되는 정책 범주별로 다소 거칠게 분류해 세부적인 각각의 정책의제가 갖는 특성을 통제하지 못했을 가능성을 배제할 수 없다. 더불어 의제에 영향을 미칠 수 있는 실제 현상, 사회 현실을 반영하는 지표(real-world indicator)를 연구에 포함시켜 통제하지 못해 의제가 갖는 상호작용성이 다른 의제의 영향에 대한 반응인지, 혹은 외부적 현상의 변화에 따른 반응인지 모호한 지점이 있을 수 있다.

그럼에도 이 연구는 변화하는 미디어 지형에서 새롭게 부상하는 뉴미디어 영역이 획득하게 되는 의제권력을 거시적 시각에서 파악하는데 초점을 두고 대통령의제와 신문의제, 방송의제, 온라인미디어의제, 온라인공중의제를 함께 분석해 이들의 상호작용과정의 역동성을 입체적으로 포착해 낸 측면이 있다. 이는 의제설정 과정 속에서 온라인공간에 부여된 의제권력이 구현되는 지점을 실증적으로 찾아내고, 이를 정책결정자 및 전통미디어가 점유한 의제권력과 비교해 보고자 했다는 점에서 한국 사회 내 정책의제 형성 과정의 이해와 뉴미디어를 통한 의제설정 연구의 확장에 일부나마 기여할 수 있다고 여겨진다. 향후 변형과 확장을 거듭할 뉴미디어 플랫폼과 이를 포함할 한 사회의 의제형성 동력의 이해를 위해, 이 연구가 미흡하나마 작은 단초가 될 수 있기를 기대한다.

<참고문헌>

- 강준만(2000). 『권력변환- 한국언론117년사: 1883~2000』. 인물과사상사.
- 김경희(2008). 포털 뉴스의 의제설정과 뉴스 가치: 포털 뉴스와 인쇄신문의 비교 분석. 『한국언론학회, 52권 3호, 28-52.
- 김동욱·성욱준·우지숙(2010). 미디어 의제와 대통령 정책의제의 상호 영향력에 대한 실증연구. **서울행정학회 학술대회 발표논문집**, 223-255.
- 김사승·박한우(2007). 포털뉴스의 권력현상에 관한 분석: 뉴스 정보원 네트워크 분석을 중심으로. 한국소통학회, 한국스피치커뮤니케이션학회 학술대회 자료집, 166-186.
- 김성태·이영환(2006). 인터넷을 통한 새로운 의제 설정 모델의 적용: 의제 파급과 역의제 설정을 중심으로. 『한국언론학보』, 50권 3호, 175~204.
- 김지윤·김성태(2007). 온라인 의제파급행위의 결정변인 및 만족연구. 『한국언론학보』 51권 1호. 328 ~ 354.
- 반 현·권영순(2007). 포털 뉴스와 기존 뉴스 매체의 이용행위에 대한 상관관계성 연구. 『한국언론학보』, 51권 1호, 399-426.
- 반 현·McCombs, M.E(2007). 의제설정 이론의 재고찰 : 5 단계 진화 모델을 중심으로. 『커뮤니케이션 이론』, 3 권 2호, 7-53.
- 송경재(2006). 포털의 의제설정 과정에 관한 연구: 네이버, 네이트, 다음 뉴스 서비스를 중심으로. 『사회이론』, 29, 178-208.
- 안종묵(2011). 인터넷 포털미디어의 저널리즘 특성에 관한 고찰: <네이버 뉴스>와 <야후 미디어>의 속보성, 상호작용성, 관련기사 서비스를 중심으로. 『언론과학연구』, 11권 1호, 187-218.
- 양선희(2008). 새로운 미디어 환경과 의제설정효과: 신문, TV, 포털의 비교. 『한국언론학보』, 52권 4호, 81-104.
- 유현중(2010). 대통령의 입법의제로서 정부법안의 국회제출과 통과

- 영향요인: 민주화 이후 역대 정부를 중심으로(1988-2007).
『행정논총』, 48권 4호, 263-293.
- 이건호(2006). 디지털 시대 의제 설정 효과로서의 점화 이론: 인터넷 매체가 수용자의 인식과 가치 판단 설정에 미치는 영향 연구. 『한국언론학보』, 50권 3호, 367-392.
- 이동훈(2007). 뉴스수용자에 대한 포털뉴스의 의제설정효과 연구: 북핵보도 관련 종미신문의 의제전이과정을 중심으로. 『한국언론학보』, 51 권 3 호, 328-357.
- 이규정(2013). 정치의 미디어화와 정부 : 미디어 관계의 변화.
『한국정치학회보』, 47권 5호, 169-189.
- 이완수(2009). 의제설정이론에서 그랜저 인과관계 모형의 방법론적 타당성 연구. 『커뮤니케이션 이론』, 5 권 2 호, 54-100.
- 이완수·노성중(2008). "무엇"에서 "언제"로: 백터자기회귀모형을 통한 경제현실, 경제보도, 경제인식 간 상호영향의 시간차 탐구. 『한국언론학보』, 52 권 5 호, 320-345.
- 이완수·심재철(2007). 집합적 경제보도와 국가적 경제상황 및 국민적 경제인식이 대통령 지지도에 미치는 영향.
『한국방송학보』, 21권 2호, 506-545.
- 이완수·심재철·박양수(2007). 경제뉴스, 경제상황, 소비자 기대심리 그리고 소비행위의 상호 속성 의제설정 관계에 대한 시계열 분석. 『한국언론학보』, 51 권 4 호, 280-307.
- 이창호·이호영(2009). 포털 이용자들의 포털 뉴스이용패턴 및 포털의 언론역할에 관한 인식. 『한국언론정보학보』, 46 권, 177-211.
- 이한수(2012). 대중의 정책 선호에 대한 대통령의 대응이 국민적 지지도에 미치는 영향 분석. 『사회과학연구』, 28권 1호, 71-94.
- 이호영 외(2008). 인터넷 포털사이트의 사회적 영향력 확대에 따른 대응방안 연구, 기본연구 08-05, 정보통신정책연구원,

2008. 12.
- 임종수(2004). 미디어로서 포털: 포털, 저널리즘, 변화. 한국언론학회
가을대회발표논문, 193~219.
- 조화순·송경재(2004). 인터넷을 통한 시민 정책참여: 단일이슈
네트운동의 정책결정과정. 『한국행정학보』, 38 권 5 호,
197-214.
- 최문휴(2002). 『인터넷과 TV 시대의 선거전략』. 예웅.
- 최민재·김위근(2006). 포털 사이트 뉴스서비스의 의제설정 기능에 관한
연구: 제공된 뉴스와 선호된 뉴스의 특성 차이를 중심으로.
『한국언론학보』, 50권 4호, 437-463.
- 최영재(2007). 참여정부의 언론정책: 잠정적 평가. <새언론포럼토론회>,
참여정부의 언론정책 발제문.
- 최장집(2002). 『민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적
기원과 위기』. 후마니타스.
- 최진호·한동섭(2011). 정치인 트위터와 신문 · 방송뉴스의 의제 상관성에
관한 연구. 『언론과학연구』, 11권 2호, 501-532.
- 한국언론재단(2013). 『2013 언론수용자 의식조사』.
- 홍성운 (2009). 온라인상의 정책의제 형성과정에 관한 연구. 『
한국거버넌스학회보』, 16(3): 109-131.
- Baumgartner, F.R.. & Jones, B.D. (1993). *Agendas and Instability in
American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bartels, L. M. (1996, September). Politicians and the press: Who
leads, who follows? *Paper prepared for APSA 1996, San
Francisco, CA*.
- Benkler, Y (2006). *The wealth of networks: How Social production
transforms markets and freedom*. New Heaven,CT: Yale
University Press.
- Brandice Canes-Wrone. (2004). The Public Presidency, Personal
Approval Ratings, and Policy Making. *Presidential*

- Studies Quarterly*, 34(3), 477-492.
- Brandice Canes-Wrone & Scott DeMarchi. (2002). Presidential approval and legislative success. *Journal of Politics*, 64(2), 491 - 509.
- Chayko, M. (2008). *Portable communities: The dynamics of online and mobile connectedness*. Albany: State University of New York Press.
- Cobb, Roger, & Elder, Charles. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cohen, Bernard C. (1963). *The Press and Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cook, T.E. (1998). *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Cook, F., Tyler, T., Goetz, E., Gordon, M., Leff, D. & Molotch, H. (1983). Media and Agenda Setting: Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy. *Public Opinion Quarterly*, 47(1), 16-35.
- Christine R. Ader., (1995). A Longitudinal Study of Agenda Setting for the Issue of Environmental Pollution. *Journalism & Mass Communication Quarterly*. 72(2), 300-311.
- Dekker, R., (2013). *EGPA conference*, Edinburgh.
- Dickey, D. A., & FULLER, W. A. (1979). Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root. *Journal of the American Statistical Association* 74, 427-431.
- Edwards, G., & Wood, B. Dan. (1999). Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media. *American Political*

- Science Review*, 93, 327-344.
- Eilders, C. (2001). Conflict and consonance in media opinion: Political positions of five German quality papers (Berlin: WZB Discussion Papers, P01 - 702).
- Entman, R. M. (2004). *Projections of power: Framing news, public opinion, and US foreign policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Erbring, L., & Goldenberg, E.N., & Miller, A.H. (1980). Front-Page news and real-world cues: A new look at agenda-setting by the media. *American Journal of Political Science*, 24, 16-49.
- Gilberg, S., Eyal, C., McComb, M. E., & Nicholas, D. (1980). The state of the union address and the press agenda. *Journalism Quarterly*, 37, 62-75.
- Gonzenbach, W.J. (1996). *The Media, the President, and Public Opinion: A Longitudinal Analysis of the Drug Issue, 1984-1991*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Granger, C. W. J. (1980). Testing for causality: A personal viewpoint. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2, 329~352.
- Hjarvard, Stig, (2008). The Mediatization of Religion: A Theory of the Media as Agents of Religious Change. In Northern Lights 2008. Yearbook of Film & Media Studies. Bristol: Intellect Press.
- Horner, W.T. (1999). *Presenting the President: Exploring the Relationship Between Presidents, Public Approval, and the Media*. Unpublished doctoral dissertation. University of Texas, Austin.
- Iyengar, S., & Kinder, D.R. (1987). *News that matters: Television and American opinion*. Chicago: University of Chicago Press.

- J. Hassid. (2012). Safety Valve or Pressure Cooker? Blogs in Chinese Political Life. *Journal of Communication*. Vol. 62 (Apr.), 212-230.
- Jones, B.D. (1994). *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Joseph E. Uscinski. (2009). When Does the Public's Issue Agenda Affect the Media's Issue Agenda (and Vice-Versa)? Developing a Framework for Media-Public Influence. *Social Science Quarterly*. 90(4), 796-815.
- Kepplinger, Hans Mathias (2008). In: Wolfgang Donsbach (ed.): *The International Encyclopedia of Communication*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., Vol. IX, pp. 4143-4147
- Kernell, S. (1997). The theory and practice of going public. In S. Iyengar & R. Reeves (Eds.), *Do the media govern? Politicians, voters, and reporters in America* (pp.323-333). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company
- Klapper, J. T. (1960). *The effects of mass communication*. New York: Free Press
- Lang, G.E., & Lang, K. (1983). *The battle for public opinion: The president, the press and the polls during Watergate*. New York: Columbia University Press.
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: Macmillan.
1. Matthew A. Baum & Philip B.K. Potter (2008). The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis. *Annual Review of Political Science*, 11, 39-65.

- Mazzoleni, G. & Schulz, W. (1999). "Mediatization" of Politics: A Challenge for Democracy? *Political Communication*, 16, 247-261.
- McCombs, M.E. (2004). *Setting the Agenda: The mass media and public opinion*. Cambridge, England: Polity Press.
- McCombs, M., & Ghanem, S. (2001). The convergence of agenda setting and framing. In S. D. Reese et. al., (Eds.), *Framing public life: Perspective on media and our understanding of the socialworld*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- McCombs, M.E., & Gilbert, S. (1982). The Agenda-Setting Role of the President: Impact of President Reagan's 1982 State of the Union Address on National News Coverage. *A report to the National Association of Broadcasters*.
- McCombs, M., Lopez-Escoba, E., & Llamas, J. (2000). Setting the agenda of attributes in the 1996 Spanish general election. *Journal of Communication*, 50(2), 77-92.
- McCombs, M.E., & Shaw, D.L. (1993). The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas. *Journal of Communication*, 43(2), 58 - 67.
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-187.
- McLeod, J. M., Becker, L. B., & Byrnes, J. E. (1974). Another look at the agenda-setting function of the press. *Communication Research*, 1, 131-166.
- Michelle Wolfe , Bryan D. Jones & Frank R. Baumgartner (2013). A Failure to Communicate: Agenda Setting in Media and Policy Studies, *Political Communication*, 30(2), 175-192.

- Molotch, H.J., D.L. Protest, and M.T. Gordon. (1996). "The Media-Policy Connection: Ecology of News." In *Political Communication Research: Approaches, Studies, Assessments*, ed. D.L. Paletz. Vol. II, 41-61. Norwood, NJ: Ablex.
- Mueller, J. (1973). *War, Presidents, and Public Opinion*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- N. Baym .(2010). *Personal connections in the digital age*. Malden, MA: Polity Press.
- Peake, J.S., & Eshbaugh-Soha, M. (2002). Presidential Priorities and Issue Salience in the Public and Media. *Paper presented at the Midwest Political Science Association*, Chicago, IL. April 2002.
- P. Norris, (2002). Democratic Phoenix: Agencies, Repertoires, & Targets of Political Activism. Paper for presentation at Panel 14-8 Political Activism, Participation, and Identification Friday, Aug 30, 10:45 AM at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston 29th August - 1st September 2002.
- Rogers, E., & Dearing, J. (1988). Agenda-setting research: Where has it been, where is it going? In J. Anderson (ED.), *Communication Yearbook* , 11, 555 - 594. Beverly Hills, CA: Sage.
- Rogers, E.M., Dearing, J., & Bregman, D. (1993). The Anatomy of Agenda-setting research. *Journal of Communication*, 43(2), 68-84.
- Shaw, D. L., & McCombs, M. E. (1977). *The emergence of American political issues: The agenda-setting function of the press*. St. Paul, MN: West publishing Company.

- Soroka, S.N. (2002). *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver, Toronto: UBC Press.
- Strömbäck, J. (2008). Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics. *The International Journal of Press/Politics*, 13(3), 228-246.
- Tan, Y., & Weaver, D., (2007). Local Media, Public Opinion, and State Government Policy: Second-Level Agenda Setting and Political Bias. *Paper presented at the annual meeting of the Association for Education in Journalism and Mass Communication, The Renaissance, Washington, DC*.
- Thimm, Caja (2011). The visuals of Online Politics: Barack Obama's Campaign Web. In: Depkat, Volker / Zwingenberg, Maïke (Eds.), *Visual Cultures – Transatlantic Perspectives*. Publications of the Bavarian American Academy (12), p.185-203.
- Thimm, C., Dang A. M., & buggy, J. (2014). Mediatized Politics – Structures and Strategies of Discursive Participation and Deliberation on Twitter Online. In: Krotz, Friedrich / Hepp, Andrew, (eds.) *Mediatized Worlds: Culture and Society in a Media Age*. London: Palgrave Macmillan, pp 253-269.
- Walgrave, S., Soroka. S., & Nuytemans. (2008). The mass media's political agenda-setting power: A longitudinal analysis of media, parliament, and government in Belgium(1993 to 2000). *Comparative Political Studies*, 41(6)
- Walgrave, S. & Van Aelst, P. (2006). The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power: Toward a Preliminary Theory. *Journal of Communication*, 56(1),

88-109.

- Wanta, W. (1989). *The president, press and public opinion: An examination of the dynamics of agenda-building*. Unpublished Ph.D. dissertation, University of Texas at Austin.
- Wanta, W. (1991). Presidential Approval Ratings as a Variable in the Agenda-Building Process *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 68, 672-679.
- Wanta, W., & Foote, J. S. (1993). The president-press relationship: A time series analysis of agenda-setting. *Paper presented at the meeting of the International Communication Association*, Washington, DC.
- Wanta, W., Stephenson, M. A., VanSlyke Turk, J., & McCombs, M. E. (1989). How president's state of the union talk influenced news media agendas. *Journalism Quarterly*, 66, 537-541
- Weaver, D.H. (1980). Audience need for orientation and media effects. *Communication Research*, 7, 361-376.
- Weaver, D.H. (2007). Thoughts on Agenda Setting, Framing, and Priming. *Journal of Communication*, 57(1), 142 - 147.
- Wood, B. Dan, and Jeffrey S. Peake. (1998). The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting. *American Political Science Review*, 92, 173-184.
- Z. Tufekci., & C. Wilson, (2012). Social Media and the Decision to Participate in Political Protest: Observations From Tahrir Square. *Journal of Communication*, 62(2), pages 363 - 379, April 2012.

Abstract

Policy Agenda Interactions among Online media, Traditional media and the President

So-young Park

Dept. of Communication

The Graduate School

Seoul National University

This study purposes to empirically explain the policy agenda interactions among online media, traditional media, and policy makers. To this end, I adapted the vector autoregressive (VAR) model and Granger Causality Test and analyzed longitudinal data taken from the content analysis of presidential speeches, news reports on TV and in major newspapers, and policy-related news coverage of portal sites to illustrate agenda interactions among the president and traditional and new media.

Major findings of this study were as follows. First, policy agenda interactions among each agenda setter shown different patterns of dynamics in accordance with each policy category. Online media agenda, traditional media agenda, and president's agenda made active interactions each other in the area of environment, law and order, and government stance over economic policy. In this process, however, newspaper and TV show low level interactions, whereas both of them build more reciprocal relationship with portal media and portal users.

Second, there was the transfer of agenda-setting power from traditional media, especially newspaper, to new media. While the president was the most influential in setting macroeconomics policy agenda, online media and portal user played the trigger role in setting several policy issues, such as unification, social welfare, employment issues and so on. The result suggests that macro agenda-setting power of a society is distributed not only to policy makers and traditional media but to new media.

**keywords : agenda-setting effect, portal, portal
agenda-setting, policy agenda-setting process, VAR
model, granger test**

Student Number : 2012-22952